coleção | Relações Internacionais

DIPLOMACIA PRESIDENCIAL

História e crítica

Ministério das Relações Exteriores

Ministro de Estado Aloysio Nunes Ferreira
Secretário-Geral Embaixador Marcos Bezerra Abbott Galvão

Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Diretor Ministro Paulo Roberto de Almeida

Centro de História e Documentação Diplomática

Diretor Embaixador Gelson Fonseca Junior

Conselho Editorial da Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães e Silva
Embaixador Gelson Fonseca Junior
Embaixador José Estanislau do Amaral Souza
Embaixador Eduardo Paes Saboia
Ministro Paulo Roberto de Almeida
Ministro Paulo Elias Martins de Moraes
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor José Flávio Sombra Saraiva
Professor Eiiti Sato

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

Sérgio Danese

DIPLOMACIA PRESIDENCIAL

História e crítica

2ª edição, revista

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília – 2017

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

Equipe Técnica:

Eliane Miranda Paiva
André Luiz Ventura Ferreira
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Luiz Antônio Gusmão

Projeto Gráfico:

Daniela Barbosa

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

Impresso no Brasil 2017

D179 Danese, Sérgio.

Diplomacia presidencial : história e crítica / Sérgio Danese. – 2. ed. rev. – Brasília : FUNAG, 2017.

641 p. – (Coleção relações internacionais)

ISBN: 978-85-7631-680-0

1. Diplomacia - Brasil. 2. História diplomática - Brasil. 3. Brasil. Presidente (1995-2002 : Fernando Henrique). 3. Brasil. Presidente (1930-1945 : GetúlioVargas). 4. Brasil. Presidente (1951-1954 : Getúlio Vargas). 5. Brasil. Presidente (1956-1961 : Juscelino Kubitschek). 6. Brasil. Presidente (1961 : Jânio Quadros). 7. Brasil. Presidente (1992-1995 : Itamar Franco). I. Título. II. Série.

CDU 327.81

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.
Bibliotecária responsável: Kathryn Cardim Araujo, CRB-1/2952

Para os meus pais, Demétrio e Irene

APRESENTAÇÃO

Nada indica melhor a absoluta atualidade deste livro como um desenvolvimento que somente ocorreu após seu lançamento. Quem poderia imaginar, na data de sua publicação em 1999, que, após Fernando Henrique, o presidente seguinte levaria a diplomacia presidencial a alturas ainda mais estratosféricas?

Inspirada em parte no extraordinário papel da diplomacia presidencial de Fernando Henrique, a obra se baseava numa tese que o autor apresentara ao Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco em 1997. Ao expandir a dissertação para convertê-la em livro, Sérgio Danese começava por chamar a atenção para a amplitude e intensidade sem precedentes da diplomacia presidencial no governo Fernando Henrique Cardoso, título do primeiro capítulo. A ênfase se justificava plenamente porque, embora a modalidade de diplomacia conduzida direta e pessoalmente pelo Chefe de Estado houvesse tido exemplos relevantes no Brasil, jamais se tinha visto antes fenômeno de tal envergadura e impacto dentro e fora do país.

No momento da redação, o essencial da análise se concentrara apenas nos dois e meio primeiros anos de um governo que se estenderia por mais um mandato num total de oito anos. Apesar dessa limitação, surpreendia já então o número acumulado

de iniciativas, a multiplicação de viagens presidenciais, o alto prestígio projetado no mundo pelo presidente. O tema voltava à baila várias vezes à medida que avançava a obra e nela transparecia uma espécie de meia-incredulidade de que se pudesse no futuro manter o mesmo ritmo. As *Conclusões* se abriam, por exemplo, com as seguintes palavras: "A intensidade da diplomacia presidencial do governo Fernando Henrique Cardoso pode não necessariamente estar prenunciando o final do caráter errático da utilização desse instrumento pela diplomacia brasileira...".

A frase expressava a crítica à improvisação de certas experiências anteriores e a aspiração por uma "normalização" que tornasse a variedade mais planejada e previsível. Adivinhava-se, no entanto, o sentimento de que se chegara talvez a um limite de saturação quando se afirmava, é verdade que a respeito do governo de então:

> *A diplomacia presidencial do governo Fernando Henrique vai chegar a um esgotamento especialmente na vertente das visitas. Terá coberto praticamente tudo o que era necessário para fazer um* aggiornamento *da ação externa brasileira pós-Plano Real e estender até seus limites possíveis a ação externa brasileira. Em certo momento, portanto, [...] terá de voltar a uma certa "normalidade"...*

Na época da redação do livro, ninguém poderia prever a conjugação, no governo seguinte, de condições externas e internas excepcionalmente favoráveis que abririam à diplomacia presidencial brasileira oportunidades ainda mais consagradoras que as de FHC. O novo presidente dava a impressão de ser um implausível candidato a praticante da diplomacia pessoal pelo contraste que o separava do brilhante sociólogo de reputação mundial que o antecedera. Lula, porém, compensava suas limitações de instrução

formal com o gênio político inato, a experiência de vida, a força da personalidade de líder sindical que não se intimida diante dos grandes deste mundo, a biografia quase única de operário e retirante chegado ao cume do poder em sociedade de desigualdade extrema.

Todas essas qualidades serviram a uma diplomacia de raro ativismo, com incursões até em terras distantes e perigosas como o Irã, onde a política externa brasileira pouco se arriscara no passado. Em 1999, antes do ativismo de Lula, o autor já temia a "banalização e esvaziamento" trazidos pela proliferação de foros de diplomacia de cúpula do período de Fernando Henrique. Propunha mesmo que se revertesse o processo, por meio da desativação seletiva de alguns e do "controle do abuso da diplomacia de cúpula". O conselho era judicioso e mereceria ter sido ouvido. Longe disso, a proliferação de cimeiras, foros, grupos inter-regionais e intercontinentais alcançou nos anos subsequentes proporções que provocam vertigem. Alguns como o G20 e o BRICS se legitimam pela evidente importância e representam avanços na presença brasileira em articulações internacionais. Outros duplicam sob nome novo órgãos já existentes ou possuem valor mais discutível, fazendo jus à crítica sobre o abuso da diplomacia de cúpula.

É indiscutível que, em parte devido à intuição e ao talento de Lula para a diplomacia, em parte graças ao momento único em que o Brasil parecia ter dado certo, atingiu-se entre os anos 2008 e 2010 o ponto mais alto de um prestígio internacional que Fernando Henrique já tinha situado em níveis que pareciam difíceis de igualar. O símbolo aparentemente definitivo do reconhecimento mundial deu-se pela escolha simultânea do país como sede da Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos, uma forma popular de consagração do sucesso e da emergência de um ator global.

Lula demonstrou como ninguém o formidável potencial da diplomacia presidencial a serviço de um líder autoconfiante e perspicaz, auxiliado por um ministro de Relações Exteriores competente e talentoso e apoiado numa instituição profissional de excelência. Ao mesmo tempo e paradoxalmente, ele exemplifica de modo cabal os riscos e as limitações contidos em germe nessa modalidade de fazer diplomacia. Para utilizar uma de suas frases-bordão de sabor triunfalista, agora em sentido oposto, nunca antes se viu tamanho protagonismo e personalismo na diplomacia, a ponto de não se saber em alguns casos se a política externa era do Brasil ou pessoalmente dele e do seu partido.

O desejo compreensível de extrair dos sucessos da diplomacia dividendos para a luta interna de poder chegou também a extremos traduzidos numa retórica autolaudatória, no abandono do senso de medida e sobriedade ao realçar as conquistas do Brasil, espicaçando desnecessariamente ciúmes e rivalidades em outros atores. O pior foi que, pela primeira vez na história quase bicentenária da diplomacia brasileira, instituiu-se na Presidência da República uma Assessoria Internacional conduzida por homens de partido e voltada ao cultivo prioritário de relações preferenciais com países e partidos com base no critério da afinidade ideológica. Em certos momentos chegou-se a ter a sensação de duas políticas externas, uma praticada pelo ministro das Relações Exteriores e pelo Itamaraty, de cunho global (Conselho de Segurança das Nações Unidas, OMC, Irã, Oriente Médio), outra, regional, latino-americana, ideológica, intervencionista, controlada pela Assessoria partidária e consubstanciada em diplomacia de uma facção e do seu líder, não necessariamente assumida pelo restante da nação.

Inseparáveis da diplomacia encarnada num líder carismático, esses riscos existiram também em experiências de outros países. Quase sempre, contudo, se viram contidos e amenizados por contrapesos presentes sobretudo no serviço diplomático

profissional atrelado aos interesses do Estado, não de facções. Em nosso caso, o estabelecimento na Presidência da República de um centro rival de elaboração de políticas, em grande parte, neutralizou o eventual papel de contrapeso e moderação que teria correspondido ao Itamaraty. O balanço final da diplomacia presidencial de Lula, com seu final quase apoteótico em 2010, poderia haver sido muito mais positivo. Infelizmente, a exacerbação de seus defeitos de protagonismo, personalismo, autossuficiência, viés ideológico, terminou por produzir um resultado misto de êxitos brilhantes e inegáveis, mitigados pelos excessos e exageros. Da mesma forma que no adágio romano de que *dosis facit venenum*, a dose maciça de diplomacia presidencial comprometeu até o atrativo da modalidade no futuro.

Sérgio Danese teve a clarividência de perceber o risco que se esconde sempre nesse tipo de diplomacia ao vaticinar:

> *O sucesso da diplomacia presidencial do governo Fernando Henrique, ao mesmo tempo em que estabeleceu um novo patamar ou referencial para esse tipo de atividade presidencial, tenderá a provocar uma de duas possibilidades de reação nos seus sucessores: procurar criar outro patamar de diplomacia presidencial ou reduzir de forma muito drástica a sua exposição internacional, racionalizando essa opção de uma forma que terá consequências para a política externa.*

Como hoje sabemos, a profecia cumpriu-se nas suas duas metades, primeiro com diplomacia presidencial de patamar elevado por Lula à máxima potência, depois, no governo de sua desafortunada sucessora, pelo encolhimento radical da projeção internacional do Brasil, com as perniciosas consequências antevistas na obra.

Não desejo dar ao leitor desprevenido a falsa sensação de que apenas disso, da análise de nossos recentes experimentos de diplomacia presidencial, trata este livro. Em realidade, a obra empreendida por Sérgio Danese apresenta todas as credenciais para ter direito a ser descrita como um tratado abrangente e diversificado sobre o assunto, talvez não exaustivo, como precauciona o autor, mas bastante perto, ao menos no que é realmente essencial. Principia por uma análise teórica sólida e esclarecedora dos fundamentos da modalidade. Prossegue com a descrição da evolução mundial do fenômeno nos últimos séculos em síntese fascinante que pode servir ao estudioso quase como uma história das relações internacionais sob esse prisma. Merece a mesma qualificação, de um esboço da história das relações internacionais do Brasil, a parte dedicada à narrativa das origens e desenvolvimentos da diplomacia presidencial em nosso país.

De riqueza e diversidade que surpreendem a cada capítulo, a obra se lê com o prazer proporcionado por um estilo límpido e expressivo, recheado de revelações e fatos significativos. Tenho dificuldade de pensar em alguém que pudesse empreender este trabalho com as qualidades e experiências reunidas no autor em combinação única. Tive a sorte de conhecer Sérgio muito cedo, como aluno destacado do curso de História das Relações Diplomáticas do Brasil que ministrei por alguns anos no Instituto Rio Branco. Logo ele transformou-se em meu assistente, para desespero talvez dos estudantes, que tiveram de resignar-se a suas inigualáveis correções de provas em que escrevia nos inapeláveis comentários quase mais que o infortunado aluno desenvolvera na prova...

Continuou a ajudar-me na Chefia do Departamento das Américas numa fase de crises agudas como a da Guerra das Malvinas e comigo esteve em Berna quando se tentou em vão restabelecer as relações diplomáticas diretas entre a Argentina e o Reino Unido.

Quando Tancredo Neves, eleito presidente em janeiro de 1985, nos convidou a acompanhá-lo em sua viagem pela Europa, Estados Unidos, México e Argentina, foi incansável na preparação de discursos, notas à imprensa, documentos de análises, mensagens de saudação e agradecimento aos chefes de Estado de países pelos quais passamos.

Não faltou até uma sua iniciativa originalíssima e que deveria tornar-se parte integral da educação em matéria de assuntos internacionais dos mandatários recém-eleitos. Ao dar-se conta da natural dificuldade de Tancredo de bem distinguir entre Grupo dos 77, Movimento Não Alinhado, países em desenvolvimento e outros arcanos mistérios diplomáticos, concebeu e realizou em poucas horas um *Vade Mecum*, uma espécie de catecismo em forma de perguntas e respostas que elucidavam todos esses segredos. Tanto funcionou como guia de aprendizado que o dr. Tancredo, sempre que eu lembrava estar na hora de falar sobre a agenda que nos esperava em algum país, retorquia: "Vamos a essa aula, mestre!".

Foi essa, creio, a primeira experiência de Sérgio Danese com a diplomacia presidencial, que o preparou para o que viria logo depois quando, após o choque da morte do dr. Tancredo, ficamos, ele e eu, no Palácio do Planalto para tomar conta da assessoria internacional do presidente José Sarney. Tendo estudado literatura latino-americana na universidade de São Paulo e trabalhado no México, antes de ser diplomata, Sérgio era a pessoa ideal para atender às expectativas de um presidente apaixonado pela América Latina e pela sua literatura. Polígrafo, de espantosa rapidez e precisão na preparação de textos sobre os mais variados assuntos, aos poucos converteu-se em pessoa indispensável no dia a dia do Palácio do Planalto, tanto para preparar os documentos de uma visita do presidente François Mitterand quanto para redigir em quarenta

minutos o discurso de Sarney na inauguração da Feira do Zebu em Uberaba.

A experiência frustrante de escrever discursos e artigos para outros inspirou-lhe o romance *A sombra do meio dia*. Não parou por aí e escreveu para crianças a história do pássaro Dodô. Teve carreira brilhante, sempre em postos de intensa atividade, trabalhou com os maiores embaixadores e chanceleres brasileiros, que, sem exceção, fizeram dele o colaborador indispensável e insubstituível. Quando se cumpriu a profecia que fizera da inevitabilidade, após a exacerbação diplomática de Lula, do encolhimento radical de Dilma, coube-lhe até o pouco invejável destino de ser, como secretário-geral de um Itamaraty desprestigiado e empobrecido, o guardião valoroso da dignidade da Casa de Rio Branco, lançando as fundações para a reconstrução gradual que ora se esboça. Não foi por outra razão que os formandos das duas turmas do Instituto Rio Branco, independentemente uns dos outros, o escolheram em 2017 como paraninfo que simboliza aos olhos das gerações de jovens diplomatas o que de melhor existe na tradição do Itamaraty. Leiam este livro e compreenderão as razões dessa escolha.

São Paulo, 6 de maio de 2017

Rubens Ricupero

SUMÁRIO

Prefácio 23
Nota do autor 29
Nota introdutória 33

Capítulo 1
A diplomacia presidencial no governo
Fernando Henrique Cardoso 37

1.1. A intensidade da agenda diplomática presidencial 38

1.2. A reorganização do discurso diplomático em torno da diplomacia presidencial 41

1.3. A contribuição do presidente 53

1.4. Percepções e críticas 58

1.5. Avaliando a diplomacia presidencial do governo Fernando Henrique Cardoso 65

Capítulo 2
Diplomacia presidencial e diplomacia de cúpula: definição e características genéricas 67

2.1. Mandatários e estadistas: uma precisão necessária 69

2.2. Os chefes de estado e de governo como órgãos das relações internacionais – o exemplo americano 70

2.3. Diplomacia de cúpula: gradações e tipologia essencial ... 79

2.4. A dimensão interna da diplomacia de cúpula 83

2.5. O desenvolvimento da diplomacia de cúpula 86

Capítulo 3
Elementos de contraste, eixos de funcionamento, o mito das relações pessoais e a crítica da diplomacia de cúpula 91

3.1. Mandatários-chanceleres e seus chanceleres 91

3.2. A assessoria direta do mandatário 94

3.3. A importância da escolha do chanceler 98

3.4. O contraste com a diplomacia tradicional 101

3.5. A questão da vocação pessoal do mandatário e a capacidade de liderança 103

3.6. Eixos da diplomacia presidencial: a política interna e a opinião pública 107

3.7. A imprensa 121

3.8. O eixo da política externa 122

3.9. O mito da relação pessoal e a crítica da diplomacia de cúpula 127

3.10. O mito dos "caixeiros-viajantes" 141

Capítulo 4
A diplomacia de cúpula na história diplomática ocidental: do absolutismo a Woodrow Wilson 143

4.1. Diplomacia de cúpula e história diplomática mundial .. 143

4.2. Diplomacia de cúpula no absolutismo.....145

4.3. O fim do patrimonialismo personalista na diplomacia de cúpula.....152

4.4. Os Estados Unidos e a diplomacia das doutrinas.....154

4.5. O grande marco divisório da diplomacia de cúpula: o Congresso de Viena.....159

4.6. Napoleão III e Bismarck, paradigmas da diplomacia de cúpula no século XIX.....163

4.7. Theodore Roosevelt e Woodrow Wilson: a redefinição da diplomacia de cúpula no século XX.....170

4.8. Roosevelt: o cavaleiro durão da diplomacia de cúpula..171

4.9. As lições de Woodrow Wilson, presidente-diplomata ..179

Capítulo 5
A história da diplomacia de cúpula: do entre-guerras às formas contemporâneas.....199

5.1. Diplomacia de ditadores, diplomacia de democratas....199

5.2. Franklin Roosevelt: da antidiplomacia presidencial à grande diplomacia presidencial.....205

5.3. As grandes conferências e os encontros de cúpula durante a guerra 216

5.4. A expansão da diplomacia de cúpula.....223

5.5. Truman e o aprendizado da diplomacia presidencial....226

5.6. Kennedy: liderança e iniciativas.....240

5.7. A continuação da expansão da diplomacia de cúpula ...251

5.8. Nixon e Kissinger: um caso peculiar de diplomacia de cúpula.....253

5.9. Alguns outros exemplos da diplomacia presidencial norte-americana 259

5.10. Os *summits* do pós-Guerra, as reuniões de cúpula, a multiplicação das viagens 263

Capítulo 6
A diplomacia de cúpula na história diplomática brasileira: da fundação ao fim do Império 277

6.1. Diplomacia do Império ou diplomacia do imperador? 279

6.2. "Sua Majestade Itinerante" 289

Capítulo 7
Do início da República Velha à retirada da Liga das Nações 299

7.1. A inauguração da diplomacia presidencial brasileira 299

7.2. A sombra de Rio Branco 302

7.3. Os caminhos da diplomacia presidencial brasileira nos seus primórdios 307

7.4. Viagens do presidente eleito 308

7.5. Diplomacia protocolar 311

7.6. A inauguração da diplomacia das visitas: a troca de visitas com a Argentina e a diplomacia gestual 313

7.7. Antidiplomacia presidencial: o Brasil fora da Liga das Nações 328

7.8. Uma diplomacia reflexa 335

Capítulo 8
A diplomacia presidencial de Getúlio Vargas a Juscelino Kubitschek 337

8.1. Vargas: um caudilho na diplomacia presidencial brasileira 337

8.2. Dutra e, de novo, Vargas: a retomada do padrão residual anterior 363

8.3. Juscelino Kubitschek e a afirmação da diplomacia presidencial brasileira 370

8.4. Um programa de metas diplomáticas e a meta-síntese da Operação Pan-Americana 372

Capítulo 9
A diplomacia presidencial de Jânio Quadros a Itamar Franco 391

9.1. Jânio Quadros: o atacado e o varejo 391

9.2. Jango e a nova retomada do padrão mais reflexo da diplomacia presidencial 397

9.3. Os primeiros governos militares e o perfil burocrático da diplomacia presidencial 402

9.4. Castello, Costa e Silva e Médici: uma diplomacia *ex officio* 404

9.5. Geisel: um novo grau zero na diplomacia presidencial brasileira 413

9.6. O governo Figueiredo e a diplomacia das visitas presidenciais 421

9.7. O "momento presidencial" de Tancredo Neves 434

9.8. José Sarney e a universalização da diplomacia presidencial brasileira 436

9.9. Fernando Collor e Itamar Franco 450

Capítulo 10
Uma tipologia e as vertentes da diplomacia de Cúpula.....461

10.1. Condução pessoal do processo decisório da política externa 461

10.2. Iniciativas.....463

10.3. A diplomacia das doutrinas 466

10.4. A vertente das visitas de mandatários: a diplomacia dos encontros e dos deslocamentos 468

10.5. Vertentes de uma visita de mandatário 476

10.6. Diplomacia vice-presidencial e diplomacia de cônjuges de mandatários 484

Capítulo 11
Aspectos práticos: assessoria, iniciativas, preparação, *follow-up* 489

11.1. Assessoria direta e colegiada 489

11.2. Iniciativas.....500

11.3. Alguns aspectos práticos da diplomacia das visitas.....505

11.4. O processo preparatório.....505

11.5. A preparação de uma visita presidencial 508

11.6. Outros aspectos da preparação.....516

11.7. *Follow-up* 518

Capítulo 12
Comunicação na diplomacia presidencial: imprensa, discursos....525

12.1. Imprensa 526

12.2. Discursos 535

12.3. Importância do *speechwriting* ou "redação de discursos".....539
12.4. O problema dos improvisos nos discursos de política externa.....543
12.5. O problema da banalização dos discursos.....545
12.6. O discurso como parte de um diálogo.....547
12.7. Sistematização do *speechwriting*.....548
12.8. Divulgação dos discursos.....552
Conclusão.....555
Referências.....569
Índice onomástico-temático.....595

PREFÁCIO

Este livro é, ao mesmo tempo, uma contribuição à análise de uma prática diplomática generalizada no mundo contemporâneo e uma reflexão sobre o significado, em distintas conjunturas históricas, da ação pessoal do primeiro mandatário na condução da política externa brasileira. Tem o lastro da experiência prática do diplomata que viveu e acompanhou a preparação e a execução de viagens presidenciais. Tem o alcance do intelectual que "parou para pensar" as razões mais abrangentes da ação diplomática direta de chefes de estado e chefes de governo.

A ação diplomática, como é sabido, busca persuadir, pressionar e vincular os diversos protagonistas da vida internacional – governamentais e não governamentais – à luz dos objetivos de um país e em seu benefício. Vale-se, neste esforço, da representação diuturna dos interesses de um estado, incluída nesta a representação jurídica, que se traduz na capacidade de vincular legalmente um país no plano internacional. À representação diuturna cabe adicionar o que se poderia chamar de "representação simbólica", frequentemente associada à "personalização política do estado". Esta representação exprime e articula o que um país significa, ou pode significar, para os demais e para outras sociedades, numa

dada conjuntura histórica, como aliado ou inimigo, mercado ou modelo de organização da vida coletiva.

As chancelarias, enquanto burocracias devidamente entrosadas com as sociedades, podem cuidar e se ocupar do cotidiano e das rotinas da representação. Não têm, no entanto, como "personalizar" politicamente o poder, num sistema internacional caracterizado pela diluição entre o "interno" e o "externo" – que a "globalização" acentuou – e assinalado pela força da opinião pública e o papel dos meios de comunicação. Daí os imperativos do que pode ser qualificado de "diplomacia global".

A ação diplomática direta do chefe de estado e de governo, que o livro discute, é hoje uma resposta a este imperativo. As viagens presidenciais e as reuniões de cúpula – bilaterais, plurilaterais –, que se generalizaram depois da Segunda Guerra Mundial, configuram-se como uma exigência da diplomacia global. Os encontros e as viagens presidenciais constituem *eventos* estruturadores da agenda internacional. Representam uma dimensão de "diplomacia aberta", apta a captar a atenção da opinião pública, propondo, através da mídia, mensagens informadoras da importância e dos resultados, para as sociedades, dos *processos* da ação diplomática. É por esse motivo que a opinião pública é uma referência obrigatória da diplomacia presidencial, que associa, na sua formulação e execução, projeto político interno e projeto diplomático externo. Daí a importância da comunicação na diplomacia presidencial, tema muito bem tratado num dos importantes capítulos deste livro.

A diplomacia presidencial, por constituir projeto diplomático, não se limita a uma tarefa de comunicação social. É uma ação eminentemente política, de natureza não burocrática. Está no âmbito das competências jurídicas de chefes de estado e de governo, como órgãos e agentes das relações internacionais,

na esfera do Direito Constitucional e do Direito Internacional Público. Transcende-as, no entanto, e é neste sentido que Sérgio Danese indica, com precisão, que a diplomacia presidencial tem a ver com o poder. Poder interno de iniciativa, que não é de natureza burocrática, para dar prioridade a temas de política externa. Poder externo, que também não é burocrático, para perseguir políticas que justifiquem o esforço, os riscos e a *exposure* do primeiro mandatário e que sejam, ademais, aptas a responder as expectativas que se criam com sua participação direta na ação externa de seu país.

Esta moldura conceitual que esbocei informa o livro de Sérgio Danese, que tem para o leitor brasileiro também o mérito da atualidade e do concreto. Com efeito, uma de suas preocupações é discutir e esclarecer, de maneira estruturada, as motivações da diplomacia presidencial de Fernando Henrique Cardoso. Esta é, inequivocamente, uma articulação entre projeto político interno e projeto diplomático – uma articulação que vem agregando ao Brasil, em função do talento político e intelectual do presidente, o *soft power* de *vis atractiva*, com vistas a ampliar as possibilidades da utilização de recursos externos para atender às necessidades internas do desenvolvimento, na presente conjuntura do funcionamento do sistema internacional. Diga-se de passagem, aliás, que a natureza e o alcance deste inter-relacionamento entre o projeto político interno e o projeto diplomático foi superiormente explicitado pelo próprio presidente no livro que recolheu o depoimento dado a Roberto Pompeu de Toledo – *O Presidente segundo o sociólogo* (São Paulo: Companhia das Letras, 1998).

É evidente que a análise de Sérgio Danese, para ter a densidade por ele almejada, requer a perspectiva de quem vai além dos conceitos aplicados ao momento presente. É por isso que ele percorre no livro os dados históricos da diplomacia de cúpula.

Discute a diplomacia de ditadores (p. ex. Stalin) e de democratas (p. ex. Woodrow Wilson). Examina a diplomacia de cúpula na paz e na guerra. Desta são exemplos, na história diplomática brasileira, o encontro em Uruguaiana de 1865, durante a Guerra do Paraguai, entre D. Pedro II, o presidente Mitre da Argentina e o presidente Venancio Flores do Uruguai e, durante a Segunda Guerra Mundial, o encontro dos presidentes Getúlio Vargas e Franklin D. Roosevelt, em Natal, em 1943, que teve na pauta a adesão do Brasil às Nações Unidas e o projeto brasileiro de tomar parte mais ativa na guerra. O autor faz uma apreciação das visões e estilos contrastantes da diplomacia de primeiros mandatários que foram protagonistas no cenário internacional, como por exemplo Napoleão III, Bismarck, Theodore Roosevelt, Truman, Kennedy e Nixon. Isto serve como referencial que confere conteúdo adicional para a especificidade de sua investigação a respeito da diplomacia de cúpula na história diplomática brasileira, do Império aos nossos dias, e para a elaboração de alguns distintos perfis exemplares da diplomacia presidencial brasileira: Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek, Ernesto Geisel, José Sarney.

Sérgio Danese propõe igualmente uma tipologia da ação diplomática presidencial. Destaca a de *iniciativas*, como a do presidente Carter em Camp David, que levou à paz entre Egito e Israel. Um exemplo na história diplomática brasileira é a Operação Pan-Americana de Juscelino Kubitschek, importante expressão na década de 1950 da irradiação da diplomacia brasileira do desenvolvimento. Aponta o papel da *diplomacia presidencial de doutrinas* – como a do presidente norte-americano Monroe. Discute a *diplomacia presidencial de encontros e deslocamentos*, que pode ter múltiplas modalidades e finalidades. Entre elas, a do gesto diplomático inovador do reconhecimento. Como a ida do presidente Sadat, do Egito, a Jerusalém, e a do presidente Nixon, dos EUA, à China. É interessante notar, como faz o autor, que

em nosso país a diplomacia presidencial, expressiva do gesto de reconhecimento recíproco da importância, se inaugura, no contexto da vizinhança, com a visita ao Brasil em 1899 do presidente argentino Julio Roca, retribuída com a visita do presidente Campos Sales à Argentina em 1900. Já a viagem de Campos Sales, como presidente eleito, à Europa em 1898 teve o objetivo preciso de negociar o *funding loan* que desafogou as finanças públicas e permitiu o saneamento financeiro, possibilitador do crescimento econômico que caracterizou o quatriênio subsequente do presidente Rodrigues Alves. A viagem do presidente eleito Tancredo Neves à Europa, aos EUA e à América Latina em janeiro e fevereiro de 1985, que foi o seu único momento presidencial, não se cingiu, como tantas viagens de presidentes eleitos, aos relevantes objetivos de contatos e relações públicas. Teve o significado simbólico de articular, no plano internacional, a consolidação do processo de "abertura" e o reencontro do Brasil com a democracia.

Este rápido apanhado e comentário dos assuntos versados por Sérgio Danese é, penso eu, indicativo para o leitor da importância e do interesse da *diplomacia presidencial*. Em síntese, trata-se de um livro que, diria, como estudioso, com alguma experiência diplomática na matéria, adensa a bibliografia brasileira em função da complementaridade fecunda que estabelece entre as perspectivas abertas pela teoria das relações internacionais, a história diplomática e a análise da condução efetiva da política externa brasileira.

Celso Lafer
Genebra, junho de 1998

NOTA DO AUTOR PARA ESTA EDIÇÃO

Este livro foi concebido inicialmente como uma tese do Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, defendida em 1997. Seu propósito, seja na parte histórica, seja na parte analítica e crítica, não era esgotar o assunto, mas simplesmente fornecer, de forma orgânica, exemplos e elementos de informação e de reflexão que permitam melhor compreender e situar o fenômeno da diplomacia exercida pessoalmente pelos chefes de estado e de governo – algo que genericamente se poderia designar por *diplomacia de cúpula* – no mundo e particularmente no Brasil.

Editado sob a forma de livro, o trabalho guarda muito do seu formato original de tese, tendo sido reincorporados ao texto anexos que só haviam assumido essa forma por uma questão de limites de extensão próprios do Curso de Altos Estudos. Preferi também traduzir para o português, sob minha única e exclusiva responsabilidade, todas as citações em língua estrangeira que apareciam no texto do trabalho, deixando no original as citações que se encontravam nas notas de rodapé e os nomes das obras de onde foram retiradas. Creio que dessa forma se facilita a leitura de quem não pretende descer aos detalhes e precisões que geralmente estão contidos nas notas de rodapé e que foram colocados ali precisamente para não sobrecarregar o texto.

As opiniões, análises e informações contidas neste trabalho são de minha exclusiva responsabilidade, não representando o pensamento do governo brasileiro ou do Ministério das Relações Exteriores sobre as matérias nele tratadas.

Devo muitos agradecimentos a pessoas que me ajudaram na elaboração deste trabalho. Ao fazer-me conselheiro político e porta-voz do seu gabinete, o saudoso ministro Luiz Felipe Lampreia proporcionou-me, junto com o privilégio de ali servir, a experiência fantástica de participar intensamente na concepção e implementação da diplomacia presidencial de Fernando Henrique Cardoso durante os três primeiros anos do seu governo; o próprio presidente sempre me acolheu com simpatia em inúmeras comitivas técnicas de suas visitas oficiais. Rubens Ricupero deu-me as indicações que me permitiram entrar na matéria pela porta que mais me atrai, a da história, pela qual tenho uma predileção diletante que me foi instilada pelo meu sempre recordado professor do Colégio de Aplicação da Universidade de São Paulo, Elias Esaú. Alexandre Parola ajudoume a conseguir muitos dos livros que serviram de base bibliográfica para a reflexão aqui contida. Maria Joventina dos Santos, então minha secretária, e Angela Tisani, hoje minha mulher, ajudaram-me a conseguir bibliografia e a tabular levantamentos e citações. Na banca do Curso de Altos Estudos, meu relator, o embaixador Luiz Augusto de Araújo Castro, e meus examinadores, os embaixadores Jório Dauster e Alberto Vasconcelos da Costa e Silva e o professor Luciano Martins, ajudaram-me com observações pertinentes e objetivas sobre o trabalho, muitas das quais procurei, na medida do possível, incorporar na edição do livro. Roberto Pompeu de Toledo deu um empurrão inesperado e amigo em artigo de circulação nacional, que me animou a oferecer o texto a um público mais amplo. Felipe Fortuna, como sempre, foi incansável em me incentivar a publicar o que escrevo.

A Fundação Alexandre de Gusmão brinda agora, quase vinte anos depois da publicação inicial da obra, a oportunidade de que volte a ser oferecida a um amplo público e a muitos leitores que me faziam chegar o seu pleito por um exemplar da obra, há muito esgotada. Tendo tido a satisfação de ver este livro transformar-se em referência para o tratamento do seu tema, é agora com ainda maior satisfação que o vejo reapresentado ao público, repetindo o excelente prefácio que o professor Celso Lafer me ofereceu na primeira edição e trazendo também, para imensa alegria minha, uma apresentação de Rubens Ricupero, meu chefe e mestre ao longo de toda a carreira diplomática.

Não se trata, porém, de uma reedição, em sentido amplo da palavra, do livro de 1999, e sim de uma reimpressão com uma revisão cuidadosa da parte formal e algumas poucas alterações ou adições de conteúdo, para dar mais precisão a um ou outro trecho ou descarregar o texto de alguma amarração excessiva ao momento em que foi produzido.

Não achei que valesse a pena fazer uma "atualização" da cobertura histórica da obra, estendendo a análise da diplomacia presidencial brasileira desde 1997 até o presente. Não acho que o surgimento do G20, da UNASUL, da CELAC ou dos mecanismos América do Sul-Países Árabes ou América do Sul-África e a própria diplomacia presidencial praticada desde então impliquem mudanças na avaliação e análise que faço desse tipo de mecanismos de cúpula e dessa atividade presidencial no Brasil. Continuo a crer que o fundamental da análise que desejava fazer está contemplado no livro e que muitas das críticas, sugestões e avaliações que faço sobre a diplomacia de cúpula mundial e regional e sobre a diplomacia presidencial brasileira poderiam aplicar-se à análise dos períodos, mecanismos, visitas e iniciativas que se seguem ao momento em que este livro foi concebido, os dois primeiros anos

do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Convido mesmo pesquisadores que se interessem pelo tema a fazer esse trabalho de complementação da cobertura histórica do livro. Insto-os, porém, a só fazê-lo com a enorme isenção e o acurado espírito crítico que me foi permitido desenvolver neste texto, mesmo sendo funcionário da ativa apresentando-se a um concurso interno de progressão funcional de um órgão governamental.

Finalmente, reitero a dedicatória desta obra a meus pais, Demétrio e Irene, que, de longe, ao longo de toda a minha já longa carreira, sempre me apoiaram com suas preces e com aquele espírito de honradez e consideração que me incutiram e de mim exigiram. E estendo essa dedicatória à minha pequena e amada família, composta da Angela, do Marcos e do Lucas e iniciada exatamente quando este livro veio a público pela primeira vez. Eles continuam sendo a razão de minha vida e de tudo o que ela produz. A todos, muito obrigado.

Brasília, 7 de janeiro de 1998/Buenos Aires, 3 de abril de 2017

NOTA INTRODUTÓRIA

> *Entro em matéria sem provar a importância do meu tema. Perguntar-me-ão se sou príncipe ou legislador para escrever sobre Política? Eu respondo que não, e que é por isso que eu escrevo sobre a Política. Se eu fosse príncipe ou legislador, não perderia meu tempo dizendo o que é preciso fazer; eu o faria ou eu me calaria.*
>
> **Jean-Jacques Rousseau** – *Do contrato social*

Este trabalho procura enfocar a chamada *diplomacia presidencial* – uma das manifestações da diplomacia de cúpula, ou diplomacia de mandatários – a partir de seus dois pilares básicos de sustentação: como um instrumento específico e até certo ponto insubstituível de promoção dos interesses brasileiros no exterior, até mesmo pela força que adquiriu na prática diplomática internacional e regional; e como um fenômeno político que obedece também a uma intensa lógica extradiplomática, ligada ao papel e ao projeto político internos 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. A intensidade do uso da diplomacia de cúpula em todo o mundo e cada

vez mais no Brasil enseja uma discussão sobre o instrumento, sua trajetória e suas perspectivas de utilização futura, com base na ampla experiência já acumulada. Compreender a diplomacia de cúpula em suas caraterísticas básicas, em suas origens históricas, em sua evolução no Brasil, em sua utilização presente pela diplomacia brasileira e nas suas perspectivas para o futuro próximo é matéria de interesse para quem estuda, avalia, concebe ou executa a política externa brasileira. É também importante para quem lida com um recurso escasso na economia da atividade diplomática: o tempo e a disponibilidade do presidente brasileiro, que divide a sua agenda entre dezenas de prioridades e, quando faz política externa, não age com preocupações de natureza exclusivamente diplomática.

Preocupado também em dar ideias e sugestões para o tratamento prático do tema pelos planejadores e executores substantivos da diplomacia presidencial, inclusive com base nas experiências positivas e negativas, brasileiras ou de outros países, o estudo está centrado em definir sucintamente o conceito de diplomacia presidencial, suas modalidades de manifestação, sua tipologia e os eixos em torno dos quais a diplomacia presidencial se constrói.

Revisa a história e a prática internacional da participação pessoal de chefes de estado e de governo no tratamento direto de assuntos internacionais – dando ênfase a alguns dos pontos altos da história das relações internacionais proporcionados pela diplomacia de cúpula – e esboça uma história da diplomacia de cúpula no Brasil – ainda por escrever-se e apenas entrevista nos principais textos de história diplomática brasileira.

Finalmente, analisa criticamente alguns dos muitos aspectos diplomáticos e políticos envolvidos na elaboração e implementação de uma diplomacia presidencial, entre eles a assessoria presidencial,

a definição da agenda diplomática presidencial, a preparação substantiva das iniciativas, o *follow-up* (seguimento) e a questão da comunicação na diplomacia presidencial (cobertura de imprensa, *speechwriting*).

As conclusões voltam-se para as perspectivas da diplomacia presidencial brasileira nos próximos anos[1]. Uma abordagem descritiva e crítica da diplomacia presidencial tal como ela vem sendo utilizada no mundo e particularmente no Brasil permitirá reunir elementos que possam contribuir para a futura definição de agendas presidenciais, o aperfeiçoamento do trabalho preparatório, a melhoria da comunicação – diplomática e de mídia – envolvida nas viagens presidenciais e nas visitas de chefes de estado e governo ao Brasil. Permitirá também valorizar as iniciativas presidenciais na nossa diplomacia, especialmente quando o país dá sinais mais fortes de que assumirá um papel de maior relevância nas relações internacionais e particularmente no seu próprio contexto regional.

A contribuição que aqui se deseja oferecer é naturalmente limitada e incipiente; mas a identificação crítica de algumas lições da história e o registro de observações da prática diplomática podem ser úteis para dar início a um processo mais sistemático de reflexão sobre a diplomacia presidencial brasileira, seus fundamentos e perspectivas.

1 Por suas características e intenções, este trabalho não examinará aspectos protocolares ou de organização logística de visitas e iniciativas presidenciais, a não ser quando possam ter um impacto direto sobre os aspectos substantivos da política interna ou externa envolvida na diplomacia presidencial.

CAPÍTULO 1
A DIPLOMACIA PRESIDENCIAL NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Já no seu início, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso colocou a diplomacia presidencial, na vertente das visitas oficiais, no foco das atenções da mídia, da opinião pública, do Congresso e dos meios acadêmicos. Na verdade, o impacto dessa diplomacia foi de tal ordem que gerou a impressão nítida de que se estava criando a diplomacia presidencial brasileira a partir do zero. Independentemente das razões que obscureceram a memória da atividade diplomática presidencial brasileira anterior, abriu-se um espaço para a reflexão crítica e prospectiva sobre um tema que foi virtualmente reinventado pela diplomacia do governo Fernando Henrique Cardoso e redescoberto pelo país graças à intensa cobertura da mídia às visitas e deslocamentos presidenciais – mesmo que nem sempre o interesse prioritário estivesse nos aspectos propriamente diplomáticos desses deslocamentos.

Esse realce a um instrumento tradicional na diplomacia mundial e mesmo na diplomacia brasileira (em relativa harmonia com a tendência mundial e regional) não tem precedentes na história diplomática do Brasil. Ele se deveu provavelmente a uma

combinação inédita de dois elementos: a intensidade da agenda de política externa do presidente e a ênfase dada no discurso diplomático à diplomacia presidencial. Graças a essa combinação da prática e do discurso, não apenas a diplomacia presidencial passou a ocupar grande parte do debate e da informação sobre a política externa, mas o próprio enfoque da política externa em geral passou a ser fortemente marcado pelo prisma da diplomacia presidencial, que começou a organizar a ação diplomática, como vetor e elemento que lhe dá coesão e sentido.

1.1. A intensidade da agenda diplomática presidencial

Em contraste com alguns dos seus antecessores, o presidente Fernando Henrique Cardoso adotou um estilo *globe trotter* que imediatamente passou a ser um assunto de impacto na imprensa brasileira e na política interna. As visitas se desenrolaram de forma intensa, proporcionando alguns ganhos diplomáticos e constituindo o cerne da implementação do projeto de política externa do governo. Em dois anos e meio de mandato, o presidente cumpriu uma agenda de 47 compromissos internacionais (viagens e escalas), cobrindo praticamente todo o leque das principais modalidades da diplomacia de visitas, deslocamentos e encontros[2], e recebeu

2 Foram as seguintes as viagens internacionais do presidente Fernando Henrique Cardoso de janeiro de 1995 a junho de 1997: *1995* – 1. Argentina (Puerto Iguazú): reunião de presidentes e Ministérios do Brasil e Argentina (17 de fevereiro); 2. Uruguai: posse do presidente Julio María Sanguinetti (28 fevereiro a 1º de março); 3. Chile: visita de Estado (1 a 4 de março); 4. Estados Unidos da América: visita de Estado (17 a 22 de abril); 5. Reino Unido: comemorações dos 50 anos do Dia da Vitória na Europa (5 a 7 de maio); 6. Venezuela: visita de Estado (3 a 6 de julho); 7. Argentina: posse do presidente Carlos Menem (7 a 9 de julho); 8. Portugal: visita de Estado (19 a 22 de julho); 9. Peru: posse do presidente Alberto Fujimori (27 e 28 de julho); 10. Paraguai: VIII Reunião do Conselho do MERCOSUL (4 e 5 de agosto); 11. Bélgica: visita oficial (13 a 18 de setembro); 12. União Europeia: visita oficial (13 a 18 de setembro); 13. Alemanha: visita de Estado (18 a 21 de setembro); 14. Argentina (Bariloche): V Reunião Ibero-Americana (15 a 17 de outubro); 15. Estados Unidos da América (Nova York): 50 Anos da ONU (20 a 24 de outubro); 16. Argentina: V Reunião do Grupo dos 15 (5 a 7 de novembro); 17. Uruguai: IX Conselho do MERCOSUL (6 e 7 de dezembro); 18. Alemanha (Berlim): escala técnica sem programação (11 de dezembro); 19. China: visita de Estado (12 a 17 de dezembro); 20. Macau: escala técnica com programação (17 de dezembro); 21. Malásia: visita de Estado (17 a 19 de dezembro); 22. Espanha: assinatura do Acordo-Quadro de Cooperação entre

no Brasil um número semelhante de visitantes[3]. Nesse período, graças aos compromissos multilaterais e a encontros paralelos, e por iniciativa sua ou dos seus interlocutores, encontrou-se com

o MERCOSUL e a União Europeia (19 a 22 de dezembro); *1996* – 23. Espanha (Barcelona): escala técnica com programa (22 e 23 de janeiro); 24. Índia: visita de Estado (24 a 27 de janeiro); 25. Itália (Palermo): escala técnica com programação (27 e 28 de janeiro); 26. México: visita de Estado (18 a 20 de fevereiro); 27. Estados Unidos da América (São Francisco): escala técnica com programação (9 a 11 de março); 28. Japão: visita de Estado (12 a 15 de março); 29. Estados Unidos da América (San Antonio): escala técnica com programação (15 de março); 30. Argentina: visita de Estado (7 a 9 de abril); 31. França: visita de Estado (26 a 30 de maio); 32. Suíça: Comitê Olímpico Internacional (30 a 31 de maio); 33. Argentina (Buenos Aires e San Luís): X Conselho do MERCOSUL (24 a 26 de junho); 34. Paraguai: encontro com o presidente Wasmosy (26 de junho); 35. Portugal: Cúpula dos Presidentes dos Países de Língua Portuguesa (16 de julho); 36. Bolívia: X Reunião de Presidentes do Grupo do Rio (2 a 4 de setembro); 37. Chile: VI Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo (9 a 11 de novembro); 38. Angola: visita de Estado (24 e 25 de novembro); 39. África do Sul: visita de Estado (25 a 28 de novembro); 40. Bolívia: Cúpula das Américas sobre Desenvolvimento Sustentável (7 de dezembro); *1997* – 41. Reino Unido: seminário Reino Unido-América Latina (10 e 11 de fevereiro); 42. Itália: visita de Estado (11 a 13 de fevereiro); 43. Vaticano: visita de Estado (14 de fevereiro); 44. Canadá: visita de Estado (21 a 24 de abril); 45. Uruguai: visita de Estado (5 e 6 de maio); 46. Paraguai: XII Conselho do MERCOSUL (19 de junho); 47. Estados Unidos da América (Nova York): Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Houve um total de 17 visitas de Estado, três visitas oficiais, 14 compromissos multilaterais, três posses presidenciais e apenas dois encontros de fronteira (levantamento feito pela Divisão da Europa-I do Ministério das Relações Exteriores e completado e reeditado pelo A.). Para um relatório sucinto das visitas realizadas entre janeiro de 1995 e março de 1996, *cf. fac-símile* 119, de 17 de maio de 1996, da Secretaria de Estado para a Presidência da República, transmitindo o documento "Relatório das viagens realizadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República no período de 1º de janeiro de 1995 a março de 1996". *Arquivo do Gabinete do Ministro das Relações Exteriores.*

3 As grandes retribuições de visitas, na verdade, só começariam em agosto de 1996, com as visitas do primeiro-ministro japonês Hyutaro Hashimoto, em agosto, e do chanceler federal alemão Helmut Kohl, em setembro. Visitaram o Brasil, de janeiro de 1995 a junho de 1997, 26 chefes de estado (Polônia, Luxemburgo, Irlanda, Turquia, Uruguai, Itália, Angola, Vietnã, Palestina, Ucrânia, Namíbia, Alemanha, Suriname, Peru, Lituânia, Chile, Venezuela, Coreia, República Tcheca, Suriname, Finlândia, França, Hungria, Colômbia, Argentina e Japão) e oito chefes de governo (Canadá, Líbano, Portugal, Mali, Japão, Alemanha, China e Espanha). Levantamento feito pelo Cerimonial em 30 de junho de 1997. O presidente teria um envolvimento reduzido com essas visitas, independentemente do seu formato (de Estado ou oficial), normalmente uma reunião de trabalho e um banquete oferecido ao visitante, em que se faz o único discurso do Executivo brasileiro. Excepcionalmente o presidente compareceu à recepção de retribuição do visitante ou o acompanhou a outra cidade (por exemplo, acompanhou o presidente da Alemanha na inauguração da Exposição Industrial Alemã em São Paulo, em novembro de 1995, e o presidente francês Jacques Chirac em sua visita ao Rio de Janeiro e São Paulo, em março de 1997). Também excepcionalmente ofereceu almoço ou jantar no Palácio da Alvorada. As visitas de mandatários estrangeiros ao Brasil só ganharam maior destaque quando puderam ser apresentadas como *follow-up* (na medida do possível, portanto, mais do que mera retribuição protocolar) das próprias visitas do presidente brasileiro, ou quando os visitantes tinham uma projeção própria, pela importância do seu país ou pelo seu prestígio pessoal.

praticamente todos os mandatários do mundo, com vários deles mais de uma vez, com muitos dos latino-americanos várias vezes e com os demais presidentes do MERCOSUL mais de uma dezena de vezes cada um. O presidente reuniu o maior acervo de discursos e pronunciamentos sobre política externa da história brasileira até aquele momento[4], concedeu algumas entrevistas importantes no plano diplomático[5] e demonstrou um interesse intenso na condução direta da diplomacia em numerosas ocasiões[6]. O presidente também criou dois órgãos de assessoramento direto na área externa, ambos no âmbito do Conselho de Governo: a Câmara de Comércio Exterior, com a responsabilidade de "formular as políticas e coordenar as atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços"[7], e a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, com o objetivo de "formular políticas, estabelecer diretrizes,

4 Somente em 1995, o presidente pronunciou 54 discursos, alocuções ou brindes relativos à política externa ou em situações ligadas à diplomacia presidencial (aulas magnas, palestras e conferências em instituições internacionais, sempre com grande espaço dedicado às relações internacionais), de acordo com publicação da Presidência da República, na qual ainda faltam alguns textos. Cf. CARDOSO, F. H. *Política externa. Pronunciamentos*, v. I. (janeiro a junho de 1995). Brasília: Presidência da República, 1995. Cf. *id. Política externa. Pronunciamentos*, v. II (julho a dezembro de 1995). Brasília: Presidência da República, 1996. A esses 54 discursos devem-se acrescentar vários outros que, por alguma razão, não foram incluídos nesses volumes. Desses, é particularmente importante o que pronunciou em 29 de agosto de 1995, sobre o programa espacial, marco decisivo no processo de ingresso do Brasil no MTCR *(Missile Technology Control Regime)*. Cf. "FH fala sobre o programa espacial brasileiro", *O Estado de S. Paulo*, 30 de agosto de 1995. O presidente se pronunciaria também através de artigos assinados na imprensa. Por exemplo, cf. CARDOSO, F. H. "Dois anos de avanços", *Gazeta Mercantil,* 16 de dezembro de 1996, sobre o MERCOSUL.

5 Duas delas são exemplares, a que concedeu à *Foreign Affairs*, pelo prestígio internacional da revista, e a que concedeu ao jornalista Henry Raymont, de *O Estado de S. Paulo,* centrada em política externa. Cf. HOGE JR., J. "Fulfilling Brazil's promise. A conversation with President Cardoso". In: *Foreign Affairs*, v. 74, n. 4, jul./ago. 1995, p. 62-75. Cf. RAYMONT, H. "FH define o lugar do Brasil no mundo", *O Estado de S. Paulo*, 1º de setembro de 1996.

6 Por exemplo, em troca de correspondência com o presidente Bill Clinton sobre a Cúpula Hemisférica de Santiago ou sobre a situação da Colômbia, rechaçando a tentativa de golpe do general Oviedo contra o presidente paraguaio Juan Carlos Wasmosy, convocando reunião de alguns embaixadores *senior* em Brasília, em 26 de março de 1997, ou ainda na promoção do ingresso do Brasil no MTCR e na condução do processo de adesão do Brasil ao TNP, quando assumiu plenamente as iniciativas.

7 Cf. Decreto 1.386, de 6 de fevereiro de 1995, publicado no *Diário Oficial da União* de 7 de fevereiro de 1995.

aprovar e acompanhar os programas a serem implantados, no âmbito das matérias correlacionadas"[8]. Coordenadas pela Presidência, as Câmaras davam ao presidente uma capacidade de articulação sem precedentes nas duas principais vertentes da política externa. Embora parte de toda essa atividade se devesse à própria intensificação da diplomacia de cúpula em todos os âmbitos, foi uma agenda inigualada na história brasileira até então.

1.2. A reorganização do discurso diplomático em torno da diplomacia presidencial

A projeção da diplomacia presidencial deveu-se também à sua inserção no discurso diplomático brasileiro, na condição a um tempo de conceito, diretriz e instrumento prioritários da política externa. Introduziu-se um elemento novo nesse discurso diplomático, erigindo como um dos núcleos centrais da diplomacia brasileira precisamente um instrumento que tem uma forte componente extradiplomática, como se verá. Pela primeira vez, a diplomacia presidencial foi objeto de uma conceitualização abrangente e reiterada no discurso diplomático brasileiro, tradicionalmente palco de poucas referências à diplomacia pessoal dos presidentes. Na verdade, o discurso precedeu a ação e preparou o caminho para a definição, já nos primeiros meses, do que seria a marca forte da diplomacia do governo Fernando Henrique Cardoso – a diplomacia presidencial na sua vertente das visitas internacionais, como instrumento da promoção do Brasil do Real e das reformas.

A intensa participação pessoal do presidente na área diplomática não constava explicitamente nem da sua plataforma político-eleitoral, nem do seu discurso de posse. Nesses dois textos, as referências à política externa são genéricas, limitando-se ambos a dar alguns parâmetros e a enfatizar a importância da inserção

8 Cf. Decreto 1.895, de 6 de maio de 1996, publicado no *Diário Oficial da União* de 7 de maio de 1996.

externa do país para o projeto de desenvolvimento. Embora, nas palavras do chanceler Lampreia, o presidente tenha, nesses dois textos, exposto "uma visão do mundo e do Brasil e a forma como concebe o trabalho da diplomacia brasileira sob a sua orientação"[9], no máximo há neles referências indiretas ao trabalho que o presidente logo depois se proporia realizar pessoalmente, inclusive como parte de uma atualização do discurso e da linha de ação diplomáticos. Diz a *Proposta de governo:*

> *Para atrair capitais, será preciso competir com os próprios países desenvolvidos [...] A política externa do país e sua política econômica interna precisam ser conjugadas para a realização dessa estratégia [...] A política externa ganhará redobrada importância no governo Fernando Henrique [...], como instrumento de participação ativa do Brasil [...] e como suporte decisivo para o esforço de retomada em novas bases do desenvolvimento econômico e social*[10].

No seu discurso de posse, o presidente limitava-se a destacar o interesse que o Brasil começara a despertar entre seus parceiros, concluindo: "O momento é favorável para que o Brasil busque uma participação mais ativa [...] É tempo, portanto, de atualizar nosso discurso e nossa ação externa"[11].

A ênfase na diplomacia presidencial seria introduzida a partir da chancelaria, que identificou alguns signos importantes do ponto de vista da política externa na figura do novo presidente. Primeiro, o renome internacional do presidente como professor

9 Cf. LAMPREIA, L. F. "Discurso do Embaixador..., por ocasião de sua posse como Ministro de Estado das Relações Exteriores, 2 de janeiro de 1995". In: *Resenha de política exterior do Brasil*, n. 76, p. 19, 1º semestre de 1995.

10 Cf. CARDOSO, F. H. *Mãos à obra Brasil: proposta de governo.* Brasília, 1994, p. 12-13 e 84.

11 Cf. *id.* "Discurso de posse no Congresso Nacional, 1º de janeiro de 1995". In: *Pronunciamentos do Presidente da República 1995.* Brasília: Presidência da República, 1996. p. 137.

e sociólogo; segundo, sua experiência prévia como chanceler, um traço biográfico bastante singular, embora não único, entre mandatários[12]; terceiro, uma grande expectativa da imprensa em torno da sua agenda externa, alimentada pelas três viagens que fez como presidente eleito (à Europa, aos países do MERCOSUL e aos Estados Unidos, para acompanhar o presidente Itamar Franco na Cúpula Hemisférica de Miami); quarto, o próprio *deficit* de diplomacia presidencial em que se encontrava o Brasil, pela escassa exposição externa do antecessor e pelos problemas de imagem presidencial externa propalados pelo desastre político do governo Collor; e, quinto, as expectativas quanto ao *marketing* das políticas governamentais no exterior, infladas com a divulgação, já nos primeiros dias de governo, da intenção do presidente de visitar os Estados Unidos e outros países desenvolvidos com esse objetivo.

O chanceler Lampreia se encarregou de introduzir, no discurso da política externa, o conceito de diplomacia presidencial, como núcleo organizador da ação diplomática, estratégia de ação e catalisador da ação externa de todo o governo. No discurso de posse, o ministro começou por lembrar a familiaridade do presidente com a política externa, seu renome internacional e sua disposição para conduzir pessoalmente a diplomacia:

> *[A] familiaridade do presidente com a diplomacia, que exerceu no melhor estilo, com uma habilidade que cativou a todos nós, torna presente, em toda sua extensão, a enorme responsabilidade que, agora ainda mais, o cargo [de ministro] traz consigo. Temos um presidente que conhece a nossa instituição, suas virtudes e seus*

12 Por exemplo, alguns presidentes do Conselho de Ministros no Segundo Império foram chanceleres e vice-versa; James Monroe fora secretário de Estado de James Madison; Bismarck fora diplomata da Prússia, tendo servido como embaixador em São Petersburgo; Aristide Briand, conhecido como grande chanceler francês, foi presidente do Conselho várias vezes; Edouard Schevardnadze, o último chanceler da União Soviética, foi eleito presidente da Geórgia.

> *desafios, como nenhum outro presidente na história do Brasil. [...] [Fernando Henrique] imprimiu um ânimo novo [ao Itamaraty], construindo ou reforçando amizades sólidas entre nós, projetando-se ainda mais no plano internacional, em que já figurava como referência obrigatória nas ciências sociais e nos estudos latino-americanos, e estendendo o já amplo domínio que sempre teve sobre os temas que interessam à causa do nosso desenvolvimento econômico e social e de uma melhor inserção do Brasil no mundo*[13].

Em seguida, o ministro recordou que as diretrizes da política externa emanaram "da própria concepção [que o presidente tem] do desenvolvimento brasileiro e do papel que ele vê para o seu mandato na consolidação da estabilidade econômica e na retomada do crescimento em bases sustentáveis e com justiça e equidade"[14], insistindo nas qualificações do presidente como condutor da política externa e no valor do instrumento diplomático com o qual seria possível contar:

> *Nesse panorama de renovação do Brasil e de consolidação de novas credenciais para operarmos no plano externo, contamos com um Presidente que tem uma manifesta disposição de estar à frente da política externa, participando intensamente da diplomacia de chefes de estado e governo que é a marca das relações internacionais contemporâneas e uma característica particularmente importante da diplomacia hemisférica. Por suas qualidades de intelectual e cidadão do mundo, nosso presidente nos dá condições de participação e acesso inigualáveis no diálogo de alto nível. Jamais*

13 Cf. LAMPREIA, L. F., *op. cit.*, p. 17-18.

14 Cf. *ibid.*, p. 19.

> *em toda a história o Itamaraty terá contado com uma circunstância comparável para a execução da política externa*[15].

Essa ênfase na diplomacia presidencial como força propulsora da diplomacia brasileira seria expandida em três dimensões: na vertente da diplomacia pública, através de artigos de jornal, no diálogo do governo com o Congresso e no discurso interno da chancelaria. No primeiro artigo, de 8 de janeiro de 1995[16], o ministro enfatizou a disposição do presidente para conduzir a política externa e dessa forma reforçar a ação do Itamaraty. Na *Mensagem ao Congresso Nacional*, de 15 de fevereiro de 1995, era a presidência que assinalava, retomando a linha exposta do discurso de posse do ministro:

> *Nesse panorama de renovação do Brasil e de consolidação de novas credenciais para que o país possa operar no plano externo, terá importância fundamental a participação ativa do presidente na diplomacia de chefes de estado e governo [...]. Por essa razão, estão programadas diversas viagens do presidente da República ao exterior [...] definidas com critério de prioridade e equilíbrio regional [...]. O pressuposto de tais visitas é um criterioso processo de preparação, de forma que o encontro de alto nível culmine processos de aperfeiçoamento real das relações bilaterais e o lançamento de iniciativas concretas nas*

15 Cf. *ibid*., p. 22. As qualificações do presidente para conduzir a política externa seriam invocadas também no discurso que deu posse ao secretário-geral, embaixador Sebastião do Rego Barros, mais voltado para aspectos organizacionais do Itamaraty: "Algumas dessas diretrizes, discuti-as com o próprio presidente Fernando Henrique, cuja experiência à frente do Itamaraty lhe dá credenciais inéditas como chefe de Estado, para conduzir a diplomacia e avaliar o trabalho do seu Ministério das Relações Exteriores". Cf. LAMPREIA, L. F. "Discurso por ocasião da posse do secretário-geral, 3 de janeiro de 1995". In: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 76, *cit*., p. 31.

16 Cf. LAMPREIA, L. F. "A política externa do governo Fernando Henrique", *Jornal do Brasil*, 8 de janeiro de 1995, p. 11.

> *áreas de comércio, investimentos, cooperação técnica e científica, acesso à tecnologia e diálogo e consulta política*[17].

Mas foi no segundo artigo de jornal que o ministro Lampreia ofereceu uma explicação abrangente para a diplomacia presidencial como misto de obrigatoriedade e de opção na agenda presidencial. O artigo "Calendário da diplomacia presidencial em 1995", central para a definição da diplomacia presidencial do governo Fernando Henrique, identifica-a prioritariamente com a diplomacia das visitas; lembra a sua tradição na história diplomática, explica a concepção e os objetivos da diplomacia de viagens presidenciais e descreve os quatro grupos de compromissos que iriam compondo a agenda presidencial, naquela altura já bastante nutrida para o resto do ano e o início de 1996:

> *[O] presidente Fernando Henrique iniciou a intensa programação de viagens diplomáticas com que vai participar pessoalmente da política externa do seu governo. Remontando às origens do Estado-Nação soberano, a Diplomacia de Chefes de Estado foi utilizada nas grandes encruzilhadas da História e mais recentemente passou a ser rotina no tratamento dos assuntos de maior importância entre os Estados, marca distintiva da diplomacia contemporânea. [...] [T]êm sido os presidentes os grandes impulsionadores de iniciativas diplomáticas, abrindo espaços e alternativas que são aprofundados e trabalhados pelas chancelarias, cujo papel é assim fortalecido. [...] Com a preocupação de equilíbrio e pragmatismo político, e tendo presentes a facilidade com que o presidente Fernando Henrique*

17 Cf. CARDOSO, F. H. *Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 1ª sessão legislativa ordinária da 50ª Legislatura.* Brasília: Presidência da República, 1995, p. 74.

> *encara sua agenda externa e a necessidade de correr mundo promovendo o Brasil e seus interesses nacionais, o Itamaraty e a presidência combinaram os quatro tipos de compromissos internacionais que podem envolver o Chefe de Estado, de um lado, com o perfil de uma diplomacia ativa e o interesse que o Brasil desperta lá fora, de outro. O resultado foi o programa mais intenso que a diplomacia brasileira já propôs a um presidente*[18].

Das quatro modalidades de compromissos – encontros multilaterais internacionais, encontros regionais, posses presidenciais e visitas bilaterais –, são estas últimas as que merecem maior cuidado na apresentação da sua concepção. Segundo o ministro, como parte essencial de um processo de intensificação das relações, essas visitas "cumprem o papel de catalisadores nas relações entre os dois países". Há um cuidado em não confundir a visita com o resultado em si do processo de aproximação: "Elas são cuidadosamente preparadas de forma que a presença do chefe de estado chancele um salto qualitativo nas relações ou formalize um novo tipo de relacionamento. As visitas funcionam [...] como alavancas [...]".

Por outro lado, as visitas são agendadas

> *com um critério que combina equilíbrio regional, intensidade das relações e necessidade de dar um impulso especial ao relacionamento [...]. A esse critério se soma a exploração harmoniosa das áreas prioritárias da política externa [...] e o cuidado do equilíbrio entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, de*

18 Cf. LAMPREIA, L. F. "Calendário da diplomacia presidencial em 1995", *O Globo,* 11 de março de 1995, p. 7.

> *forma a refletir o caráter universalista e não excludente da nossa diplomacia*[19].

Não se esquece o lado empresarial, da busca de resultados imediatos das visitas, nem a ideia de que o presidente se empenhará pessoalmente no *marketing* do país:

> *E o presidente pretende que essas visitas tenham uma forte componente empresarial, para fortalecer os laços entre os agentes econômicos do Brasil e do país visitado e aumentar o volume de negócios entre os setores privados. [...]. Em todas [as visitas previstas nos doze meses seguintes] soma-se uma agenda bilateral extensa e sempre com grande potencial e a importância do contato pessoal do presidente brasileiro na promoção dos interesses do país e do perfil que o país vem adquirindo, com a estabilização e a retomada do crescimento[...]*[20].

Para concluir, o ministro aponta duas dimensões básicas dessa concepção da diplomacia presidencial:

> *A diplomacia presidencial não é apenas uma exigência da diplomacia moderna, que o presidente cumpre com a sua longa experiência internacional e diplomática, ela é também um instrumento essencial para que o Itamaraty possa operar em sintonia perfeita com a presidência, com o restante do Governo e com os nossos parceiros*[21].

A partir desse artigo, o discurso diplomático brasileiro reservou constantemente um espaço importante para explicar, promover e justificar a diplomacia presidencial com ênfase na vertente das visitas. Em parte, a chancelaria dava contas da

19 Cf. *ibid.*

20 Cf. *ibid.*

21 Cf. *ibid.*

agenda presidencial; em parte procurava contrapor-se a críticas e interpretações errôneas que começaram a proliferar na imprensa, ao lado de inúmeras abordagens elogiosas. O ministro estendeu-se sobre o tema em exposições no Congresso Nacional, lembrando ser "diretriz presidencial que o Congresso Nacional seja informado regularmente acerca dessas viagens"[22], em discursos formais como nas cerimônias de formatura do Instituto Rio Branco[23], em palestras no Brasil e no exterior[24], em novos artigos de jornal[25] ou em periódicos especializados em relações internacionais[26] e em mensagens internas do Itamaraty[27]. Nesses textos, o ministro foi completando a definição da diplomacia presidencial brasileira, procurando fazer os interlocutores compreenderem a importância

22 Cf. LAMPREIA, L. F. "Apresentação do Chanceler na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados (5 de abril de 1995)". In: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 76, p. 120, 1º semestre de 1995. O ministro retomaria o assunto nas "Exposições" que fez perante a mesma Comissão em 22 de novembro de 1995 e em 11 de abril de 1996. Cf. *id.* "Exposição do Ministro de Estado das Relações Exteriores, embaixador Luiz Felipe Lampreia, perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados (22 de novembro de 1995)". Mimeo. Cf. *id.* "A política externa brasileira no primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso – Exposição do Ministro de Estado das Relações Exteriores perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados (11 de abril de 1996)". Mimeo.

23 No discurso da formatura de 1995, por exemplo, o ministro examinou a visita presidencial aos Estados Unidos, que acabara de realizar-se. Cf. *id.* "Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, embaixador Luiz Felipe Lampreia, por ocasião da cerimônia de formatura da Turma Antônio Carlos Jobim do Instituto Rio Branco e das comemorações do sesquicentenário do nascimento do Barão do Rio Branco". In: Instituto Rio Branco – *Dia do Diplomata 1995. Sesquicentenário do Nascimento do Barão do Rio Branco*. Brasília: FUNAG, 1995, p. 28-29.

24 A palestra do ministro na Escola Superior de Guerra, em 3 de julho de 1996, é um bom exemplo. Cf. *id.* "A execução da política externa brasileira (Palestra do Ministro de Estado das Relações Exteriores, embaixador Luiz Felipe Lampreia, para os estagiários da Escola Superior de Guerra, 3 de julho de 1996)". Mimeo.

25 Por exemplo, cf. *id.* "Um novo estilo de diplomacia", *O Globo*, 18 de janeiro de 1996; "Um projeto de política externa para 1996", *Folha de S. Paulo*, 28 de janeiro de 1996; e "Novas bases para a relação com o México", *Gazeta Mercantil*, 14 de março de 1996.

26 Por exemplo, cf. *id.* "Governo FHC amplia a atuação externa brasileira". In: *Carta Internacional*, n. 35, janeiro de 1996.

27 Cf. circular telegráfica 25.804, de 25 de dezembro de 1995, da Secretaria de Estado para os postos no exterior, e circular telegráfica 29.828, de 30 de dezembro de 1996, da Secretaria de Estado para os postos no exterior. *Arquivo da Secretaria de Estado.*

e a utilidade do instrumento. Em Nova York, por exemplo, durante a visita presidencial aos Estados Unidos, ressaltou a importância das visitas como catalisadores:

> *Quando o presidente Fernando Henrique Cardoso aceitou o convite do presidente Clinton para vir aos Estados Unidos em uma visita de Estado, tínhamos em mente que um "empurrão" presidencial era necessário para lançar uma nova fase nas nossas relações bilaterais. A experiência já está provando que essa avaliação era correta. O processo preparatório de uma visita presidencial é único para assegurar a atenção dos dois governos, no mais alto nível, aos principais tópicos na agenda bilateral*[28].

Em exposição na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, em novembro de 1995, o ministro sistematizou os objetivos da diplomacia das visitas:

> *As viagens presidenciais são um instrumento de primeira grandeza na promoção dos interesses do país no exterior e de divulgação dos avanços positivos que vêm ocorrendo no país. [...]. As viagens presidenciais têm servido aos seus vários propósitos, dentre os quais eu destaco: 1) Elevar o nível de participação do Brasil nos foros decisórios e de coordenação internacionais [...]; 2) Explorar, junto aos nossos parceiros mais importantes, as vantagens que temos conquistado em matéria de estabilização econômica, [...] reformas estruturais e abertura da economia [...]; 3) Mobilizar o Governo, os meios políticos e empresariais e a sociedade*

28 Cf. *id.* "Prepared remarks by ambassador Luiz Felipe Lampreia, Minister of External Relations of Brazil, at the 'Symposium of Brazil – Panel III: prospects for US-Brazilian relations'", Nova York, 19 de abril de 1995. Mimeo.

> *civil organizada em função de interesses específicos no relacionamento com países individuais ou no âmbito multilateral [...]; 4) Atualizar e aperfeiçoar as relações com parceiros-chave do Brasil [...]: 5) Informar nossos parceiros das políticas governamentais e de seu impacto no crescimento econômico e nas oportunidades de investimento produtivo no país; 6) Ampliar as parcerias, envolvendo cada vez mais o setor privado e a sociedade civil organizada nos países-objetivo. Esses mesmos propósitos orientarão as próximas visitas presidenciais, que continuarão a obedecer a um sentido de prioridade e equilíbrio*[29].

Essa definição seria completada na Câmara dos Deputados em abril de 1996:

> *As viagens internacionais do presidente [...] não são apenas o exercício, pelo Brasil, da diplomacia de Chefes de Estado e Governo, característica das relações internacionais das últimas décadas e uma prática hoje comum entre os Estados. Elas traduzem também uma estratégia deliberada de nos valermos do instrumento dos encontros de cúpula, com sua capacidade única de mobilizar os meios governamentais, a imprensa e a opinião pública, para promover uma atualização da presença brasileira no mundo [...] ainda mais necessária se pensarmos nos desenvolvimentos positivos que o Brasil vem tendo e que é preciso apresentar à comunidade internacional [...]. [O]s setores governamentais responsáveis por cada um dos aspectos que compõem as nossas relações com o país visitado são chamados a participar da preparação substantiva*

29 Cf. *id.* "Exposição ..., 22 de novembro de 1995", *cit.*

> *da viagem e depois a fazer o* follow-up *indispensável para acompanhar os resultados. Ao mesmo tempo, o presidente tem conseguido colocar a política externa na agenda brasileira, chamando a atenção para o fato de que um país como o Brasil não pode ficar alheio ao mundo exterior e aos nossos interesses lá fora. [...] O Brasil hoje é respeitado e olhado com interesse no exterior não apenas porque temos uma nova realidade política e econômica aqui dentro, mas porque temos procurado ativamente promover essa realidade junto aos nossos principais parceiros valendo-nos da habilidade, da experiência e do interesse diplomático do presidente da República*[30].

Também nos subsídios que preparou para o documento *Diretrizes básicas do Governo*, de 1996, na parte dedicada a "Relações internacionais e política externa", o Itamaraty enfatizava a diplomacia presidencial[31], que o ministro Lampreia resumiu assim na mensagem de fim de ano aos diplomatas no exterior, em 1995:

> *Utilizamos visitas presidenciais de grande densidade para catalisar iniciativas e fortalecer a cooperação e o diálogo político. [...] Exercitando a diplomacia*

30 Cf. *id.* "A política externa brasileira no primeiro ano...", *cit.*, p. 7-8.

31 "Em uma ofensiva diplomática sem precedentes na história brasileira, o presidente da República assumiu pessoalmente a execução da política externa através de uma ativa diplomacia presidencial, desenhada para elevar o perfil externo brasileiro e para levar aos nossos parceiros a imagem, o discurso e as oportunidades de comércio, investimentos e cooperação que identificam o Brasil do Plano Real. [...] As visitas presidenciais bilaterais serviram para atualizar e ampliar a agenda diplomática com os países visitados [...] Em alguns casos [...] a diplomacia presidencial serviu mesmo para relançar relações que se encontravam paralisadas ou muito aquém do seu potencial há já alguns anos [...] Em outros casos, serviu para ampliar as fronteiras da diplomacia brasileira, em regiões ou países em que, por diferentes razões, não tínhamos ainda uma presença de maior visibilidade [...] As visitas oferecem a oportunidade de apresentar os avanços brasileiros a públicos seletos de empresários, formadores de opinião, políticos e representantes do meio acadêmico, e de fazer o *marketing* de oportunidades de investimentos no Brasil. O êxito dessa diplomacia já se comprova pelo crescente número de visitas do mais alto nível que o Brasil tem recebido, complementando o processo de relançamento internacional do país". Cf. subsídio para o documento "Diretrizes básicas do Governo". *Arquivo do Gabinete do Ministro de Estado.*

> *presidencial, o presidente Fernando Henrique Cardoso assumiu a condição de principal interlocutor externo do Brasil, promovendo ativamente os nossos interesses políticos e econômicos e levando a mensagem das mudanças promovidas pelo seu governo [...]*[32].

O resultado dessa ênfase foi a consolidação da diplomacia presidencial, na vertente das visitas, como a grande imagem de marca da diplomacia do governo Fernando Henrique Cardoso. Embora se possa dizer que essa ênfase podia levar – como aconteceu em alguns casos – a uma confusão entre o meio ou o instrumento e os objetivos da política externa, no final de 1995 o discurso de apresentação e de racionalização da diplomacia das visitas estava bastante aperfeiçoado.

1.3. A contribuição do presidente

Essa ênfase no discurso seria ampliada com a participação do próprio presidente, que, em 18 de janeiro de 1996, diante do acúmulo de críticas na imprensa e no Congresso sobre a intensidade da sua programação internacional[33], publicou artigo no *Jornal do Brasil* para explicar a importância da diplomacia das visitas e o seu papel na projeção da imagem do Brasil no exterior e na busca de oportunidades[34]. No artigo, que obteve grande repercussão (favorável e desfavorável) na imprensa brasileira[35], o presidente enfatiza os contatos e o *marketing* que faz quando viaja:

32 Cf. circular telegráfica 25.805, *cit.*

33 O presidente havia ido à China e à Malásia em dezembro de 1995 e voltaria à Ásia duas vezes, em janeiro – para visita de Estado à Índia – e em março – para visita de Estado ao Japão.

34 Cf. CARDOSO, F. H. "Política externa e interesse nacional", *Jornal do Brasil*, 18 de janeiro de 1996.

35 Cf., por exemplo, os editoriais "Turismo diplomático", *Jornal da Tarde*, 24 de janeiro de 1996, extremamente crítico em relação ao artigo; "A diplomacia presidencial", *O Estado de S. Paulo*, 22 de janeiro de 1996, que amplia a argumentação do artigo para exaltar os méritos da diplomacia presidencial; e "Passo a passo", *Jornal do Brasil*, 24 de janeiro de 1996, favorável às teses expostas no artigo.

> *Quando viajo ao exterior, levo comigo essa imagem de um Brasil melhor [...] São viagens de trabalho, de muito trabalho: falo do país a um grande público; encontro lideranças do governo e dos setores empresariais; mostro o que estamos fazendo. [...] As visitas funcionam como catalisadoras de atividades em vários níveis, do diálogo político aos encontros empresariais. [...] Os múltiplos encontros [...] com os presidentes [...] foram fundamentais para a obtenção de resultados positivos no âmbito do Mercosul [...]*[36].

O presidente também ressalta a importância da dimensão internacional do país:

> *[U]ma maior projeção externa é parte da solução de nossos problemas, num momento em que a globalização [...] é uma realidade irrefutável e irreversível. [...] Imaginar que um país do peso do Brasil possa viver isolado, voltado para si próprio, sem canais ágeis e eficazes de contato com o resto do mundo, é mais do que um erro: é uma temeridade. [...] Parece que o Brasil finalmente despertou para a importância do mundo como campo de oportunidades. E eu [...] tenho agora a chance de contribuir para dar ao Brasil a projeção externa de que necessita para a realização da sua vocação de desenvolvimento. [...] Não podemos continuar a ser reféns de um paroquialismo nocivo [...]*[37].

A última preocupação do presidente é responder às críticas sobre o alegado abandono das prioridades internas em favor do externo:

36 Cf. CARDOSO, F. H. "Política externa e interesse nacional", *cit.*

37 Cf . *ibid.*

> *Sei que estarei ausente do Brasil num momento importante, em que o Congresso está decidindo várias matérias propostas pelo meu governo. Mas todos os momentos são importantes, e sei que o Brasil vive uma situação de absoluta normalidade democrática e institucional e que, durante minhas viagens, sou substituído por um homem da competência e da lealdade do vice-presidente Marco Maciel. Estarei, no exterior, acompanhando cada passo da vida brasileira. [...] Cada vez mais, a função de um Chefe de Estado, na atualidade, é a de aproximar as dimensões externa e interna*[38].

O presidente também aproveitaria outras oportunidades para ser didático a respeito da importância das suas viagens ao exterior. "Com o Brasil crescentemente inserido na economia internacional, a presença do presidente no Exterior fortalece o país também internamente", diria ele em uma dessas ocasiões. "Há uma visão tradicional de que as viagens são protocolares e de lazer, mas vocês da imprensa que me acompanham sabem que são viagens de muito trabalho"[39]. Em entrevista à TV Educativa, em 6 de julho de 1997, o presidente explicaria as viagens presidenciais como uma alternativa política à crescente interação direta entre agentes econômicos privados internacionais como consequência da globalização[40].

O presidente também se valeria de alguns discursos de saudação a visitantes para destacar a importância da diplomacia de chefes de estado e de governo. No brinde ao presidente da Finlândia, referiu-se às visitas de chefes de estado como "a mais clara manifestação do desejo de dois países de intensificarem e

38 Cf . *ibid.*

39 Cf. "Viagens são importantes, diz FH", *O Estado de S. Paulo*, 16 de março de 1996.

40 A entrevista foi ao ar no dia indicado.

dinamizarem as suas relações. É também a expressão mais sincera do interesse em aprofundar o conhecimento recíproco, em travar uma relação mais direta, baseada na experiência e não apenas na informação impessoal e distante"[41]. No brinde ao presidente da Hungria, o presidente estendeu sua visão:

> *A visita de um Chefe de Estado, acompanhado de diversos Ministros e de importante missão empresarial, expressa o compromisso de construir um projeto comum, de parceria, de atualização e revigoramento das relações, que ganham um novo impulso, uma nova chancela*[42].

Além dessa elevação do perfil da diplomacia presidencial, o discurso diplomático brasileiro se dedicou a chamar a atenção para a dimensão nova que a política externa assume na vida do país, incorporando em seu discurso, de forma elaborada, o conceito de cidadão, nas suas duas dimensões, a política, como eleitor, e a econômica, como consumidor[43]. A consciência desse papel duplo do cidadão e de sua incidência sobre a política externa é básica; ela serve para dar substância à dimensão de diplomacia pública que a diplomacia presidencial, tal como definida pelo Planalto e pelo Itamaraty, assumiu no governo Fernando Henrique Cardoso. Como paradigma da política externa, a diplomacia presidencial

41 Cf. CARDOSO, F. H. "Brinde do Senhor Presidente da República por ocasião do jantar que oferece ao presidente da Finlândia, Senhor Martti Ahtisaari", 24 de fevereiro de 1997. Mimeo.

42 Cf. *id.* "Brinde do Senhor Presidente da República por ocasião do jantar que oferece ao Presidente da República da Hungria, Senhor Árpad Göncz", 3 de abril de 1997. Mimeo.

43 "A primeira [das duas realidades mais novas e desafiadoras em que o Estado brasileiro deve mover-se é] a crescente preeminência do cidadão, na sua vertente política de eleitor e na sua vertente econômica de consumidor [...] como objetivo de políticas. [...] O Itamaraty tem, aliás, incorporado sistematicamente o conceito de cidadão e de consumidor no discurso diplomático brasileiro". Cf. LAMPREIA, L. F. "O Brasil e o mundo no século XXI – uma visão do Itamaraty". In: *Política externa*, v. 5, n. 3, p. 42, dez./jan./fev. 1996-1997. "O mundo ganhou uma dimensão que antes não tinha no âmbito interno dos países, refletindo-se essa nova realidade até nos padrões de consumo das populações, para não falar por exemplo do impacto positivo de uma oferta ampliada de bens e serviços sobre os esforços de estabilização de economias como a brasileira". Cf. *id.* "A execução da política externa brasileira", *cit.*, p. 3.

pode ser apresentada publicamente como um instrumento que visa a atender as principais preocupações desse cidadão-eleitor-consumidor: a geração de empregos através de investimentos e comércio, o acesso a bens e serviços de melhor qualidade e preço e, naturalmente, a sustentação do Plano Real. Nunca antes se registrou tão expressamente essa preocupação de apresentar a diplomacia presidencial a partir do seu propalado impacto sobre a vida do cidadão comum.

A preeminência da diplomacia presidencial no discurso diplomático brasileiro também seria confirmada por diversas opiniões oficiais, seja na imprensa, na forma de artigos, seja no Congresso Nacional, na forma de discursos e intervenções, que enfatizam a importância do instrumento e os resultados alcançados. O vice-presidente Marco Maciel encabeça a lista das autoridades que melhor se dedicaram a explicar a diplomacia presidencial[44]. O senador Antônio Carlos Magalhães, por exemplo, como integrante da comitiva oficial na visita à França, exaltou em plenário a iniciativa e o manejo da diplomacia presidencial pelo presidente Fernando Henrique; foi secundado pelo senador Élcio Álvares[45]. O senador Geraldo Melo, integrante da comitiva presidencial, fez o mesmo em relação à visita à Índia[46]. O secretário-geral do Itamaraty defendeu a diplomacia presidencial em artigo na *Folha de S. Paulo*, confrontando uma opinião negativa[47], e diversos embaixadores publicaram artigos em que

44 Cf., entre outros textos, MACIEL, M. "Viajar é preciso? Sim", *Isto É*, 6-13 de março de 1996; *id*. "Diplomacia presidencial", *Diário de Pernambuco*, 17 de março de 1996; *id*. "Aula inaugural do PROFA-I, 4 de setembro de 1996", transmitida pela circular postal 06/97, de 21 de janeiro de 1997. *Arquivo da Secretaria de Estado.*

45 Cf. documento SF-321, de 12 de junho de 1996, do Senado Federal – Secretaria Legislativa.

46 Cf. documento SF-207, de 6 de fevereiro de 1996, do Senado Federal – Secretaria Legislativa.

47 Cf. REGO BARROS, S. do. "Mobilização extraordinária", *Folha de S. Paulo*, 16 de março de 1996.

exaltam a eficácia do instrumento[48]. Essas reações e adendos ao discurso diplomático oficial contribuiriam para fixar a imagem da diplomacia presidencial e torná-la uma espécie de paradigma do conjunto da política externa brasileira.

1.4. Percepções e críticas

Desde o início da sua implementação, a diplomacia presidencial do governo Fernando Henrique Cardoso teve naturalmente uma percepção diferenciada, oscilando da aprovação e entusiasmo à crítica intensa, algumas vezes provinciana, desinformada ou ideológica, passando pela cobertura objetiva e isenta, de que é paradigma a *Oxford Analytica*[49]. Uma amostra da cobertura positiva traz títulos muito expressivos e autoexplicativos[50]. Também artigos assinados são elogiosos. Ciro Gomes escreveu "Boas novas na política externa", sobre a "vistosa presença pessoal do presidente da República"[51]; José Genoíno lembra que, "[c]om a eleição de

48 Cf., por exemplo, LAFER, C. "Reeleição e maturidade política", *Folha de S. Paulo*, 1º de dezembro de 1996; BARBOSA, R. A. "Ecos da visita presidencial a Londres", *Gazeta Mercantil*, 18 de fevereiro de 1997.

49 A análise que a *Oxford Analytica* fez, por exemplo, da visita presidencial ao Japão é um primor de objetividade e concisão e traz alguns elementos descritivos muito precisos sobre a diplomacia presidencial: "Cardoso's visit to Tokyo was yet another example of his conduct of presidential diplomacy. It was designed to generate external support for domestic economic reform and to lay the basis for longer term foreign policy goals. [...] [Cardoso] has been keen to exploit his personal diplomatic and public relations skills, with a view to strengthening foreign confidence and countering the negative image Brazil had acquired by the early 1990s. [...] Thus Cardoso has been anxious to project the successes of the Real Plan and the structural economic reforms [...]". Cf. *Oxford Analytica Daily Brief,* March 19, 1996: Brazil: Presidential diplomacy.

50 Entre as inúmeras matérias sobre as sucessivas viagens presidenciais, podem-se encontrar às dezenas títulos como estes: "O tucano voa mais longe – com visita à Índia, Fernando Henrique bate recorde de viagens – e isso é bom". (*Veja*, 31 de janeiro – 6 de fevereiro de 1996); "Reaproximação efetiva com o Japão – Viagem presidencial reforça vínculos econômicos e abre novo diálogo político" (*Gazeta Mercantil*, 18 de março de 1996); "Créditos do Japão chegam a US$ 3,5 bilhões" e "FH colhe vitória política de viagem oficial ao Japão" (O *Estado de S. Paulo*, 15 e 17 de março de 1996); "Visita é sucesso absoluto" (*Jornal do Brasil*, 16 de março de 1996); "Imagem internacional – Fernando Henrique consolida posição de líder regional" (*Gazeta Mercantil*, 17 de fevereiro de 1997); "Viagem resulta em novos *negócios* (*Gazeta Mercantil*, 25 de abril de 1997).

51 Cf. GOMES, C. "Boas novas na política externa", *Jornal do Brasil*, 28 de janeiro de 1996.

Fernando Henrique tivemos, na política externa, a inauguração de um novo estilo, a diplomacia presidencial, o que é positivo"[52]; para Marcelo Pontes, "[n]o exterior, o Brasil saiu da contramão"[53]; Dora Kramer acha que "FH faz país olhar além do umbigo";[54] Ricardo Torres fala do "[n]osso embaixador no exterior"[55]; Lillian Witte Fibe explica "[p]or que FHC viaja tanto ao exterior?"[56]; e Ronaldo Corrêa Martins, entre outros, acha que "as viagens do presidente têm sido altamente favoráveis à imagem do Brasil no exterior"[57]. Mas é nos editoriais dos grandes jornais que o presidente colheu as reações mais favoráveis e encorajadoras à sua diplomacia de visitas e ao uso de algumas oportunidades no exterior para tratar da questão da globalização. A mesma amostragem de títulos fala de um grande entusiasmo tanto pelas iniciativas individuais quanto pelo conjunto da política externa representado pela diplomacia presidencial[58]. Outras vezes, ainda, a cobertura de imprensa serve para chamar a atenção sobre o país visitado[59].

52 Cf. GENOÍNO, J. "O Congresso e a política externa", O *Globo*, 23 de setembro de 1996.

53 Cf. PONTES, M. "No exterior o Brasil saiu da contramão", *Jornal do Brasil*, 4 de maio de 1995.

54 Cf. KRAMER, D. "FH faz país olhar além do umbigo", *Jornal do Brasil* (Coisas da Política), 4 de fevereiro de 1996.

55 Cf. TORRES, R. "Nosso embaixador no exterior", O *Estado de S. Paulo*, 14 de fevereiro de 1996.

56 Cf. WITTE FIBE, L. "Por que FHC viaja tanto ao exterior?", *Folha da Tarde*, 23 de fevereiro de 1996.

57 Cf. MARTINS, R. C. "O Brasil visto de fora", *Gazeta Mercantil*, 3 de abril de 1997.

58 Vejam-se estes títulos exemplificativos: "A diplomacia presidencial" (O *Estado de S. Paulo*, 22 de janeiro de 1996), "Brasil e Japão rompem gelo" (*O Estado de S. Paulo*, 18 de março de 1996), "Política exterior definida" (*O Estado de S. Paulo*, 2 de setembro de 1996), "Primeiros frutos" (*Folha de S. Paulo*, 11 de setembro de 1996), "Investindo no exterior" (*Folha de S. Paulo*, 17 de fevereiro de 1997), "Uma política externa ativa e direta" (*Gazeta Mercantil, 29 de janeiro* de 1996), "Embaixador nº 1" (Jornal de Brasília, 22 de fevereiro de 1996), "Campo de oportunidades" (*Correio Braziliense*, 9 de março de 1996), "Relações privilegiadas" (*Zero Hora*, 29 de maio de 1996)

59 Cf., por exemplo, o editorial "O Brasil e a África do Sul, um paralelo", *Gazeta Mercantil*, fevereiro de 1996, ou o editorial "Passo a Passo", *Jornal do Brasil*, 22 de janeiro de 1996, sobre a Índia, ou ainda a coluna de Márcio Moreira Alves, "Viagem ao México", *O Globo*, 17 de fevereiro de 1996.

Também no exterior tem havido percepções positivas da diplomacia presidencial brasileira tanto na imprensa como nos meios oficiais e privados. A projeção dessa diplomacia do presidente foi corroborada em parte por essas percepções[60]. É certo que as boas coberturas locais de várias visitas presidenciais podem ser indício da percepção positiva do país como um todo, ou de um grande interesse pelo Brasil, e não especificamente pela diplomacia presidencial; mas indiretamente essas boas coberturas reconhecem a importância do instrumento e o promovem[61].

As percepções positivas corroboram a importância da dimensão interna da diplomacia presidencial e a sua utilidade como instrumento da promoção da imagem e dos interesses do país no exterior; mas são as percepções negativas as que mais dialogam com o discurso diplomático, dele exigindo um constante esforço de explicação e de valorização da diplomacia presidencial. Essas percepções negativas têm duas vertentes: uma vertente de "equívocos" e uma vertente de críticas, que se estendem por diversas modalidades. Na vertente de equívocos, encontram-se as matérias que procuram interpretar as iniciativas presidenciais sob uma luz interessante do ponto de vista do *lead* de imprensa, mas que se sabe sem fundamento. Matéria da *Gazeta Mercantil*, de 29 de janeiro de 1996, por exemplo, recolhe um desses equívocos ao

60 A intensidade da diplomacia das visitas, por exemplo, impressiona os interlocutores externos do Brasil. Em visita oficial, o primeiro-ministro japonês, Ryutaro Hashimoto, achou importante mencionar a diplomacia presidencial brasileira em seu discurso no Itamaraty: "Tenho conhecimento que Vossa Excelência, Senhor Presidente, visitou pelo menos vinte países do mundo, desde a posse [...] Vossa Excelência [...] tem desenvolvido uma nova diplomacia a nível presidencial no Brasil [...] Isso demonstra o entusiasmo de Vossa Excelência em tentar ampliar o espaço de suas atividades diplomáticas e assumir responsabilidades de abrangência global [...]". Cf. HASHIMOTO, R. "Discurso por ocasião do almoço que lhe oferece o Senhor Presidente da República, 26 de agosto de 1996". Mimeo (Versão da Embaixada do Japão).

61 Um exemplo de boa cobertura de imprensa local a uma visita presidencial foi a visita de Estado à França, em maio de 1996. A coletânea de recortes com a cobertura jornalística, as entrevistas do presidente Fernando Henrique Cardoso e matérias sobre o Brasil está na publicação *Visita presidencial à França*. Paris: Embaixada do Brasil/Serviço de Imprensa e Divulgação, 1996.

afirmar que "as viagens do presidente Fernando Henrique Cardoso pelo mundo, muito além da necessidade de marcar a presença do Brasil no cenário internacional, são também uma resposta à intensa atividade diplomática dos vizinhos argentinos"[62]. Ao atribuir à diplomacia presidencial de Fernando Henrique Cardoso o caráter de parte da estratégia em uma "disputa com a Argentina pela liderança no continente", Dora Kramer, na sua coluna de 4 de fevereiro de 1996, foi induzida ao mesmo erro por uma fonte segundo a qual "todos os lugares por que passa Fernando Henrique, ou Menem já passou ou vai passar"[63]. É uma visão falaciosa, que não resiste a qualquer análise, mas que tem *lead*.

A reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas também foi causa de grandes distorções na percepção da diplomacia presidencial pela imprensa, preocupada em encontrar uma racionalidade simples para a agenda internacional do presidente. Durante muito tempo, até pelo menos o final de 1996, apesar dos esforços em contrário, estabeleceu-se um vínculo entre as visitas presidenciais e o alegado pleito brasileiro para ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Em 30 de janeiro de 1996, *O Estado de S. Paulo*, por exemplo, achava que "o presidente Fernando Henrique Cardoso deslocou-se até o outro lado do mundo para sacramentar com a Índia um compromisso de apoio mútuo às pretensões de fazer parte permanente do Conselho de Segurança da ONU"[64]. Matérias sobre a viagem ao Japão foram inteiramente construídas sobre o equívoco, apesar de todas as evidências em contrário:

> *A atuação internacional de Fernando Henrique deixa claro que a política externa tem um alvo. Ele quer para o*

62 Cf. "Viagens são resposta à Argentina", *Gazeta Mercantil*, 29 de janeiro de 1996.

63 Cf. KRAMER, D. "FH faz país olhar além do umbigo", *cit.*

64 Cf. editorial "Uma visita apenas política", *O Estado de S. Paulo*, 30 de janeiro de 1996.

> *Brasil uma cadeira de membro permanente do Conselho de Segurança da ONU [...]. Como um candidato em campanha eleitoral, Fernando Henrique fala do assunto em todas as viagens*[65].

Equívocos dessa natureza, ou os que decorrem da tendência a buscar resultados imediatos nas visitas, têm prejudicado a percepção da diplomacia presidencial pelo público e são difíceis de corrigir, porque as explicações são extensas e não têm interesse de imprensa ao não oferecerem *lead*. A experiência tem demonstrado que, além de ser difícil convencer do contrário o jornalista que vai cobrir a viagem, o êxito nessa tarefa nem sempre é duradouro, porque da próxima vez será outro o encarregado de fazer a cobertura; se ele tiver sido pautado com base no equívoco ou o equívoco lhe servir de *lead,* ele o usará. Identificar esses equívocos e trabalhá-los constantemente passou a ser primordial para lidar com as percepções da diplomacia presidencial.

Na vertente das críticas, uma primeira modalidade é a crítica à programação da diplomacia presidencial, especialmente as ausências do presidente, como foi o caso da Cúpula do Desenvolvimento Social, em Copenhague, ou o *Forum* Mundial de Davos[66]. Uma segunda modalidade é a crítica ao número de viagens em si e a falta de compreensão de seus objetivos.

65 Cf. PETRY, A. "Campanha global – A viagem de Fernando Henrique ao Japão, na estratégia de colocar o Brasil no Conselho de Segurança", *Veja*, 13-20 de março de 1996. No mesmo dia em que a revista ia para as bancas, *O Estado de S. Paulo*, mais sensível à argumentação da chancelaria, corrigia a interpretação da visita à Índia afirmando em editorial que "as gestões para obter um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU não ocupam o todo das prioridades da diplomacia brasileira. [...] [U]ma simples análise de custo-benefício determinou o rebaixamento do tema dentro da agenda da política externa brasileira". Cf. "A reorientação da política externa", *O Estado de S. Paulo*, 11 de março de 1996.

66 Cf., por exemplo, ROSSI, C. "Passo em falso", *Folha de S. Paulo*, 1º de fevereiro de 1996, sobre a ausência do presidente do Fórum de Davos.

Congressistas pedem explicações[67] e as matérias jornalísticas, embora quase sempre recolham as informações da chancelaria sobre os objetivos concretos das visitas, enfatizam o seu número, a sua frequência e o intervalo reduzido entre muitas delas[68]. Uma terceira modalidade alega a interferência da diplomacia presidencial na boa administração do país: editoriais e matérias criticam o alegado abandono da administração do país em favor da condução pessoal da diplomacia. "Antes, cuidar de casa", "Pousa, presidente", "Reeleição ou viagens", "Turismo diplomático" são títulos ilustrativos dessas matérias[69, 70]. Nesta modalidade entram as matérias que recorrem a pesquisas de opinião para sinalizar que existiria insatisfação com o excesso de ênfase presidencial na diplomacia[71]. Uma quarta modalidade diz respeito à introdução de temas de política interna nas visitas presidenciais ao exterior,

67 Cf., por exemplo, Requerimento n. 1.771, de 14 de março de 1996, da Câmara dos Deputados, dirigido ao ministro-chefe do Gabinete Civil da Presidência. O deputado critica a frequência das visitas e uma alegada "falta de transparência" na sua realização, objetivos e resultados, solicitando informações sobre objetivos de cada visita realizada, comitivas e custos.

68 Cf., por exemplo, "Cardoso chega e já prepara ida ao México", *Jornal de Brasília*, 30 de janeiro de 1996; "Ministros imitam o chefe no gosto pelas viagens", *Jornal de Brasília*, 10 de março de 1996, "Mundo está ficando pequeno para FH, que já soma 18 viagens internacionais", *O Globo*, 10 de março de 1996.

69 Cf. editoriais "Turismo diplomático" e "Antes, cuidar de casa", *Jornal da Tarde*, 24 de janeiro e 15 de março de 1996; "Pousa, presidente", *Folha de S. Paulo*, 11 de março de 1996; "Reeleição ou viagens", *O Globo*, 13 de janeiro de 1997.

70 Curiosamente, muitas "Cartas de leitores" de jornais se referem a este aspecto da diplomacia presidencial. Reações típicas de leitores irados, incentivados pela coluna "Viajar... viajar..." do Painel dos Leitores de *O Estado de S. Paulo*, são as seguintes: "Chuvas torrenciais, deslizamento, dezenas de mortes, famílias destroçadas, milhares sem ter onde morar porque perderam tudo! E o homem ouvindo *mariachis* e tomando tequila ao som de um bolerão... Décio Olimar, Rio de Janeiro". "Alguém precisa perguntar ao nosso presidente FH para que serve o ministro das Relações Exteriores e se ele não é de sua confiança. [...] Ou FH esqueceu que foi eleito e não precisa mais ficar viajando para cima e para baixo, como fazia quando estava no Itamaraty? Será que não tem nada para fazer no Brasil? Esse total abandono não implica desconhecimento dos problemas que aqui surgem? [...] Gilson José Batista, Capital". Cf. "Viajar... viajar", *O Estado de S. Paulo*, 19 e 20 de fevereiro de 1996.

71 "O hábito de viajar constantemente para o exterior preocupa os entrevistados e aparece em primeiro lugar no ranking de seus defeitos". Cf. "Os dedos quebrados do presidente", *Isto É*, 19-26 de junho de 1996. A matéria motivou o adiamento da visita presidencial a Angola, que se combinaria com a cimeira da CPLP em Lisboa em julho de 1996.

geralmente através de críticas feitas pelo presidente ou membros da sua comitiva a outro Poder ou a políticos brasileiros ou o tratamento público de alguma questão política interna brasileira. Uma quinta modalidade critica aspectos substantivos das visitas – a agenda, a preparação, a programação[72] ou a própria concepção da diplomacia presidencial como um todo[73]. Uma modalidade à parte são as matérias produzidas por críticos contumazes do presidente ou da chancelaria, que andam à cata de qualquer motivo para censurá-los e o fazem de maneira destemperada e subjetiva. Não é, contudo, uma modalidade funcional para o estudo da diplomacia presidencial.

Não faltam à vertente das críticas os aspectos pitorescos. O avião presidencial, apelidado de "Sucatão" por diplomatas e funcionários da presidência há muitos anos, tornou-se pitorescamente conhecido do público graças à atenção que lhe deu a imprensa. Diversas matérias discutiram a segurança e o conforto do avião e a impressão causada pelo uso de um velho *Boeing* 707 pelo presidente brasileiro, quando seus colegas do Chile, do México e da Argentina utilizam modernos 757 ou 767[74]. Márcio Moreira

72 *O Estado de S. Paulo*, por exemplo, critica a surpresa com que o presidente recebeu a proposta mexicana de uma "aliança estratégica", durante a visita presidencial ao México, atribuindo-a ao "preparo pouco cuidadoso de uma visita presidencial". Cf. "Aliança estratégica?", O *Estado de S. Paulo*, 22 de fevereiro de 1996.

73 Cf., por exemplo, ALBUQUERQUE, J. A. G. de. "O alcance da 'diplomacia presidencial'". In: *Carta internacional*, n. 47, p. 8, janeiro de 1997. Em um dos poucos trabalhos acadêmicos brasileiros que enfocam a diplomacia presidencial, o A. alega que a "decantada 'diplomacia presidencial' [...] ainda carece de uma definição mais precisa. [...] Se a 'diplomacia presidencial' implica a formulação de políticas diferentes ou inovadoras, e a operação direta dessas políticas, seja em fóruns multilaterais, seja em encontros bilaterais, dificilmente se poderia empregar o conceito para caracterizar as viagens presidenciais ou a participação do presidente em reuniões como o Conselho do MERCOSUL ou a Assembleia Geral da ONU".

74 Cf., por exemplo, "Gafe mesmo é ir ao Japão de chaleira velha", *Folha de S. Paulo*, 15 de março de 1996.

Alves dedicou um longo artigo ao avião[75], cuja reforma interna foi cuidadosamente acompanhada pela imprensa[76].

Também os caricaturistas brasileiros encontraram na diplomacia presidencial um filão rico, embora não inédito, pela intensidade do uso do instrumento. A cada ciclo de visitas ao exterior os jornais abriram espaço para inúmeras tiras ou cartuns de humor sobre as andanças do presidente da República pelo mundo, seja focalizando a diplomacia presidencial, seja valendo-se dos países visitados como cenário para charges sobre assuntos internos. Até o "Sucatão" foi contemplado com a irreverência dos caricaturistas, que assinalam, tão bem como outras formas de percepção, a visibilidade e a projeção que a diplomacia presidencial de Fernando Henrique Cardoso conquistou no país.

1.5. Avaliando a diplomacia presidencial do governo Fernando Henrique Cardoso

A avaliação dos êxitos e problemas da diplomacia presidencial do governo Fernando Henrique Cardoso e as lições que se pode extrair dessa intensa e inédita atividade diplomática presidencial exigem um esforço analítico concentrado em duas vertentes: primeiro, procurar definir o que é a diplomacia presidencial no marco da diplomacia em geral; segundo, extrair da própria prática diplomática internacional e brasileira outras lições de diplomacia de mandatários.

Essa análise permitirá consolidar algumas ideias fundamentais:

1) A diplomacia presidencial é um imperativo inescapável para o presidente brasileiro, que não poderá exercê-la apenas nas suas atribuições básicas;

75 Cf. ALVES, M. M. "O sucatão", *O Globo*, 13 de março de 1996.

76 Cf., por exemplo, "FAB vai mandar reformar 'Sucatão'", *Jornal do Brasil*, 17 de março de 1996.

2) A diplomacia presidencial tem uma forte componente de política interna, que não poderá ser ignorada pela chancelaria quando se valer do instrumento;

3) A diplomacia presidencial não se resume à diplomacia das visitas e encontros; e

4) A diplomacia presidencial é um instrumento valioso, mas complexo, de política interna e externa, que não pode ser usado indiscriminadamente em uma ou outra área.

CAPÍTULO 2
DIPLOMACIA PRESIDENCIAL E DIPLOMACIA DE CÚPULA: DEFINIÇÃO E CARACTERÍSTICAS GENÉRICAS

Diplomacia de cúpula, ou *diplomacia de chefes de estado e de governo*, ou ainda *diplomacia de mandatários*, são nomes que a rigor poderiam ser utilizados indistintamente para descrever o mesmo fenômeno histórico ou instrumento político-diplomático (dependendo do ponto de vista) que, num país como o Brasil, a França ou os Estados Unidos, assume o nome de *diplomacia presidencial:* a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo.

Não há muitas diferenças de substância ou forma entre a diplomacia de cúpula de um regime presidencialista e de um regime parlamentarista, se ambos compartilharem elementos comuns às modernas sociedades democráticas e que têm forte incidência sobre a política exterior: a existência de processos eleitorais periódicos, um Legislativo minimamente interessado em política internacional, uma opinião pública e uma imprensa influentes e uma agenda relativamente consistente de política externa, com

razoável capilaridade interna. É sobre esses elementos que o mandatário atua quando se trata de fazer diplomacia de cúpula. Em última análise, diplomacia de cúpula tem a ver com o poder personalizado pelo mandatário, por oposição ao poder das estruturas burocráticas do estado, das quais a diplomacia muitas vezes é paradigmática. Diplomacia de cúpula é uma expressão do poder do mandatário, seja ele conferido por um sistema parlamentarista ou presidencialista de governo.

Também é importante recorrer a alguns contrastes ou oposições, feitos a partir dos elementos que identificam, na área de política externa, o poder efetivo do mandatário: seu grau de responsabilidade originária, sua autoridade relativamente à chancelaria, sua relação com a opinião pública e com o Legislativo. Afinal, a diplomacia de cúpula se constrói em certa medida por uma oposição funcional à diplomacia que o mandatário deve exercer *ex officio* e à diplomacia da chancelaria; e ela estabelece um diálogo político muito mais intenso com o Legislativo e a opinião pública do que a diplomacia tradicional, de estado. A diplomacia de cúpula se define, portanto, por um forte contraste com a diplomacia tradicional; é uma elaboração sobre ela, um *écart* – um distanciamento – em relação a um certo padrão ou grau zero, constituído tanto pela diplomacia tradicional quanto pelas funções diplomáticas que o mandatário exerce *ex officio*. E joga com elementos menos prementes na diplomacia tradicional, como o apego mais imediato à opinião pública, a ânsia por resultados, a vocação de projeção e visibilidade em contraste com a vocação de anonimato dos diplomatas.

Para que a definição da diplomacia de cúpula seja completa, é importante também que se possa chegar a uma tipologia do gênero, capaz de dar conta da multiplicidade de manifestações do fenômeno na história diplomática mundial, da abrangência e intensidade do uso do instrumento na diplomacia contemporânea

e da variedade das suas possibilidades virtuais, para as quais qualquer mandatário e sua assessoria devem estar preparados.

Essa tipologia deve decorrer tanto da definição teórica e funcional da diplomacia de cúpula quanto da sua prática através da história. Afinal, é nas diferentes realizações dessa virtualidade genérica que está a importância do fenômeno; delas é que se extraem os exemplos e as lições mais importantes; e elas é que corroboram a abordagem teórica do fenômeno da diplomacia de cúpula. É preciso vê-la em ação, com suas vantagens e vicissitudes, para compreendê-la bem. Diplomacia de cúpula não é um conceito teórico; é uma realidade muito concreta das relações internacionais, com implicações poderosas para os Estados que a manejam. Daí a importância de que um estudo da diplomacia de cúpula seja acompanhado de uma história dessa diplomacia, sem a qual perde-se muito do seu alcance.

2.1. Mandatários e estadistas: uma precisão necessária

O conceito de *cúpula* tem relação direta com o *poder* que o mandatário de fato detém, independentemente de ser ou não, formalmente, chefe de estado ou governo. Os secretários-gerais do Partido Comunista da União Soviética são o melhor exemplo. Seu cargo não era executivo; não se tratava de um chefe de estado ou governo. Entretanto, era a figura central do poder soviético – um mandatário na acepção literal da palavra[77]. Stalin é o melhor exemplo; só exerceu funções executivas durante um breve período no decorrer da Segunda Guerra, assumindo, em maio de 1941, o cargo de primeiro-ministro que era de Molotov. "Foi a primeira vez em que Stalin emergiu das entranhas do Partido Comunista para assumir uma responsabilidade visível na conduta diária dos

77 "The key Soviet position was always that of the general secretary of the Communist Party; from Lenin through Brezhnev, the communist leader rarely held a governmental office". Cf. KISSINGER, H. *Diplomacy.* New York: Simon and Schuster, 1994, p. 797.

negócios"[78], ensina Kissinger. Como vice-primeiro-ministro e ministro de Negócios Estrangeiros, Molotov não alterou a posição ancilar que mantinha em relação a Stalin nos assuntos externos da URSS. Foi Stalin, e não Molotov ou, antes, Litvinov, quem conduziu a política externa da União Soviética durante a sua longa liderança. O caráter de "mandatário" não é formal, jurídico; é um fato de poder.

É importante fazer a distinção entre *diplomacia de cúpula* e *diplomacia de estadistas*. O termo "estadista" é um juízo de valor e tem uma relação com um julgamento da história, que é indiferente à hierarquia ou ao protocolo. Nem todo mandatário é um "estadista" e nem todo estadista é necessariamente um mandatário. Diplomacia de cúpula e diplomacia de estadistas não são, portanto, conceitos que se possam confundir. Uma pode ser a outra, mas não há relação obrigatória entre elas. Há e houve chanceleres-estadistas. Há e houve mandatários cuja ação pessoal, na diplomacia ou fora dela, é medíocre ou insignificante. O conceito de diplomacia de estadistas não é, portanto, funcional.

2.2. Os chefes de estado e de governo como órgãos das relações internacionais – o exemplo americano

"O presidente é o único órgão da nação nas suas relações exteriores e seu único representante perante nações estrangeiras". Com essas palavras, pronunciadas em 7 de março de 1800, perante o sexto Congresso dos Estados Unidos, John Marshall[79] resumia um princípio jurídico que o constitucionalismo norte-americano havia, indiretamente, herdado do absolutismo[80]. A Constituição

78 Cf. *ibid.*, p. 366.

79 *Apud* TOWER, J. "Congress versus the President: the formulation and implementation of American foreign policy". In: *Foreign affairs*, v. 60, n. 2, p. 229, inverno 1981/82.

80 "In foreign affairs [...] the powers could not have been delegated by the states because the states had never possessed the powers. Instead, they had been inherited by the Continental Congress from

norte-americana foi a primeira a estabelecer democraticamente a competência originária do chefe de estado na condução da política externa; mas o fez de forma a submeter essa condução a certas limitações e controles por parte do Congresso, que recebeu a autoridade concorrente para aprovar tratados e referendar a designação de representantes diplomáticos e a competência exclusiva para declarar guerra. O debate sobre a disputa entre o Executivo e o Legislativo norte-americanos pela condução da política externa precede a própria promulgação da Constituição em 1787. Já estava nos *Federalist papers*, foi objeto de decisões do próprio Congresso ao longo da história norte-americana e tem sido motivo de escaramuças políticas frequentes e às vezes desgastantes entre os dois poderes, culminando, por exemplo, com os embates em torno do caso Irã-Contras[81].

Em 1936, em um pronunciamento sem precedentes, a Suprema Corte norte-americana, que normalmente evitava manifestar-se sobre a matéria, fez a disputa pender definitivamente para o lado da primazia presidencial no caso *U.S.* v. *Curtiss-Wright Export Corp.*:

> *A Suprema Corte definiu a moderna teoria do poder presidencial "inerente" em assuntos estrangeiros na decisão Curtiss-Wright, escrevendo sobre um "poder*

the British Crown upon the Declaration of Independence and had in turn been inherited from that Congress by the new federal government after 1787". Cf. McDONALD, F. *The American presidency. An intellectual History.* Lawrence: University Press of Kansas, 1994, p. 383.

81 Um bom estudo da evolução das competências do presidente e do Congresso norte-americanos em matéria de condução da política externa é o de McDONALD, F. "President and Congress: foreign affairs". In: *ibid.*, p. 382-424. O texto tem várias observações sobre o processo de fortalecimento e controle da autoridade do presidente dos Estados Unidos na área de política externa. Examinando cada um dos principais presidentes deste século, o capítulo 14 mostra como aquela autoridade foi-se fortalecendo diante de cada desafio que os EUA foram encontrando na afirmação da sua hegemonia, culminando com a presidência de Franklin Roosevelt e, mais adiante, com a Resolução sobre o Golfo de Tonkin (1964), que marcou o início do grande envolvimento norte-americano no Vietnã, até que o "War Powers Act", de 1970, impusesse limites políticos muito claros à ação presidencial.

> *pleno e exclusivo da presidência como único órgão do governo federal nas relações internacionais". [...] Apesar de a decisão ter sido escrita em 1936, sua influência cresceu na era das guerras da Coreia e do Vietnã*[82].

Ao dar seu voto no caso, o juiz George Sutherland confirmava que

> *só o presidente tem poder para falar ou escutar como representante da nação. Ele faz tratados com o conselho e o consentimento do Senado; mas só ele negocia. O Senado não pode imiscuir-se no terreno da negociação; e o próprio Congresso não tem poder para invadir esse campo [e precisa] conferir ao Presidente um grau de discricionariedade e de liberdade em relação a restrições estatutárias que não seriam admissíveis se apenas assuntos domésticos estivessem envolvidos*[83].

Além de constitucionalmente estabelecida, a primazia jurídica da condução da política externa dos presidentes norte-americanos sempre foi politicamente reconhecida:

> *[...] o Congresso, a Suprema Corte e o público americano esperam que os presidentes modernos liderem em assuntos estrangeiros, naturalmente submetidos a diversas críticas de vários setores diferentes. Tais críticas, no entanto, não deveriam obscurecer a expectativa bipartidária profundamente enraizada de que o presidente determinará a agenda para a América em assuntos internacionais. [...] Enquanto os presidentes têm parecido manejar a política externa com pelo menos*

82 Cf. BARRETT, D. M. "Presidential foreign policy". In: DUMBRELL, J. *The making of US foreign policy* (with a chapter by David M. Barrett). Manchester/New York: Manchester University Press, 1990, p. 70. Sobre o caso *U.S. v. Curtiss-Wright Corp.*, cf. McDONALD, F., *op. cit.*, p. 383; e SILVERSTEIN, G. "Judicial enhancement of executive power". In: PETERSON, P. E. (ed.). *The President, the Congress and the making of foreign policy*. Londres/Norman: University of Oklahoma Press, 1994, p. 27-30.

83 *Apud* McDONALD, F., *op. cit.*, p. 383.

> *moderada competência e sucesso, o público tem apoiado os presidentes. [...] Essa primazia presidencial através das últimas quatro décadas foi criada em parte pela ampla aceitação na América do papel do presidente como "líder do mundo livre"*[84].

O princípio norte-americano da primazia presidencial na condução da política externa só se fortaleceu com a prática[85]. A identidade entre o presidente e a nação norte-americana nas relações internacionais é praticamente um axioma. "É um lugar comum hoje atribuir ao presidente um papel de liderança em política externa e assuntos internacionais", diz Louis Fisher[86]. "A primeira suposição é de que presidente e estado são a mesma coisa, que o presidente é o estado personificado", completa Theodore Lowi[87], lembrando o extremo de identificação entre ambos que se encontra por trás de uma afirmação como a do presidente Lyndon Johnson, ao definir o problema vietnamita em termos pessoais: "Não serei o primeiro a perder uma guerra"[88]. As tentativas do Legislativo de limitar o poder presidencial na área externa foram sempre relativizadas pela

84 Cf. BARRETT, D. M., *op. cit.*, p. 91.

85 "Despite constitutional provisions dividing foreign policy powers, and the founders' intent that only Congress should take America to war, events and decisions after the Second World War transformed the Presidency's role to one of long term dominance in foreign affairs. [...] A new era in presidential power had begun, the modern era of 'Presidential prerogatives', in which authority is unilaterally asserted in foreign affairs, justified by constitutional construction and interpretation. [...] [T]he broad pattern in foreign policy decision-making in the last four decades has been one of the Presidency as prime mover". Cf. *ibid.*, p. 69-71.

86 Cf. FISHER, L. *Constitutional conflicts between Congress and the President.* 3ª ed. rev. Lawrence: University Press of Kansas, 1991, p. 216. O livro de Fisher é uma excelente análise das relações entre Executivo e Legislativo nos Estados Unidos, especialmente no domínio da política externa, onde a evolução ocorrida ao longo dos anos gerou uma série de conflitos e interesses concorrentes ou contraditórios entre o presidente e o Congresso e alterou o papel de cada poder como *ator* das relações exteriores dos EUA.

87 LOWI, T. *The personal president. Power invested, promise unfulfilled.* Ithaca: Cornell University Press, 1993, p. 180.

88 *Apud ibid.*, p. 181.

própria magnitude desse poder. O *War Powers Resolution*, de 1973, é o caso recente mais expressivo[89].

Isso não impediu que em diversos momentos da história norte-americana os presidentes recorressem a congressistas para integrar delegações negociadoras norte-americanas como forma de facilitar a tramitação interna de tratados e acordos[90]; mas essa faculdade apenas confirma a percepção generalizada de primazia presidencial na condução da política externa, que Kissinger resume assim:

> *No sistema americano, o presidente é a única figura eleita nacionalmente; ele é também o único foco para a definição de objetivos nacionais. Outras instituições podem fazer pronunciamentos sobre política externa; mas só o presidente está em posição para implementar políticas em um período extenso de tempo. O Congresso, como corpo legislativo, tende a segmentar as questões em uma série de decisões individuais, as quais ele tenta*

89 "The purpose of the resolution was to guarantee that the president could not commit troops for more than sixty days (or ninety under special conditions) without a congressional debate resulting in congressional approval. [...] The resolution is in largest part a failure, however, in at least two respects. First, it does not give Congress any substantial powers to check the president or any substantial new opportunities to participate in foreign policy that it did not already have or could not exercise without the resolution. Second, presidents since 1974 have not regarded themselves as bound by the resolution, at least not in the sense Congress seems to have intended. Indeed, they are able to disregard the provisions with impunity, and they seem to have every incentive to do so. [...] Even when [the President] did choose to report to Congress, he based his actions on his authority as commander-in-chief and therefore saw no need to observe the provisions of the resolution". Cf. *ibid.*, p. 183-185. Para uma análise sucinta da *War Powers Resolution*, cf. também FISHER, L., *op. cit.*, p. 265-272; e *id. The politics of shared power. Congress and the Executive.* 3ª ed. Washington: CQ Press, 1993, p. 145-176.

90 "President Jackson understood the value of seeking the advice of Senators on how best to pursue treaty negotiations. [...] President James K. Polk adopted a similar attitude, asking the Senate to give its advice on the negotiation of a treaty because it was prudent for a President to consult Senators in advance of important measures of foreign policy which may ultimately come before them for their consideration'. [...] Presidents William McKinley, Warren Harding, and Herbert Hoover included Senators and Representatives as members of U.S. delegations that negotiated treaties". Cf. FISHER, L. *Constitutional conflicts between Congress and the President*, *cit.*, p. 219.

> *depois resolver através de compromissos recíprocos. A mídia pode recomendar um curso de ação, mas ela não está em posição de lidar com as nuances da execução diária. [...] Assim, cabe ao presidente mapear o curso a seguir. [...] Todas as grandes iniciativas em política externa americana resultaram de presidentes fortes interagindo com as outras instituições da América. O presidente serve como o educador cuja visão moral fornece a estrutura para o debate*[91].

O modelo norte-americano tornou-se um paradigma para o moderno constitucionalismo na atribuição de competência originária aos chefes de estado na condução da política externa. As Constituições brasileiras, desde o Império, refletem aproximadamente a atribuição majoritária de competência diplomática ao chefe do estado consagrada na Constituição dos EUA. O artigo 102 da Constituição do Império atribuía ao imperador, como chefe do Poder Executivo, as seguintes competências exclusivas na área da política externa:

> *6) Nomear embaixadores e mais agentes diplomáticos e comerciais; 7) Dirigir as negociações políticas com as nações estrangeiras; 8) Fazer tratados de aliança ofensiva e defensiva, e subsídio e comércio, levando-os depois de concluídos ao conhecimento da Assembleia Geral, quando o interesse e a segurança do Estado o permitirem. Se os tratados concluídos em tempo de paz envolverem cessão ou troca de território do Império ou de possessões a que o Império tenha direito, não serão ratificados sem terem sido aprovados pela Assembleia Geral; 9) declarar a guerra e fazer a paz, participando à*

91 Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 741.

> *Assembleia as comunicações que forem compatíveis com a segurança do Estado*[92].

A Constituição de 1891 deu forma republicana à competência originária, desglosando das atribuições originais do imperador certas competências concorrentes que foram confiadas ao Poder Legislativo. Pelo artigo 34, o Congresso recebeu as atribuições de:

> *[...] 11) Autorizar o Governo a declarar guerra, se não tiver lugar ou malograr-se o recurso ao arbitramento; 12) Resolver definitivamente sobre os tratados e convenções com a nações estrangeiras; e [...] 19) Conceder ou negar passagem a forças estrangeiras pelo território do país para operações militares*[93].

Pelo artigo 48, competia privativamente ao presidente da República:

> *[...] 7) Declarar a guerra e fazer a paz nos termos do art. 34, par. 11; 8) Declarar imediatamente a guerra nos casos de invasão ou agressão estrangeira; [...] 14) Manter as relações com os Estados estrangeiros; [...] 16) Entabular negociações internacionais, celebrar ajustes, convenções e tratados,* ad referendum *do Congresso [...]*[94].

As demais Constituições brasileiras mantiveram basicamente as mesmas atribuições em matéria de competência originária e concorrente respectivamente ao presidente e ao Congresso[95].

92 Cf. "Constituição Política do Império do Brasil, 25 de março de 1824". In: BONAVIDES, P.; AMARAL, R. *Textos políticos da História do Brasil. Vol. 8. Constitucionalismo.* Brasília: Senado Federal (Subsecretaria de Edições Técnicas), 1996, p. 183. A obra citada, em nove volumes, é um excelente compêndio da maioria dos principais documentos (tratados, proclamas, decretos, leis, discursos, etc.) relevantes para o estudo da história do Brasil do período colonial ao início do regime militar.

93 Cf. "Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 24 de fevereiro de 1891". In: *ibid*., p. 434.

94 Cf. *ibid*., p. 438.

95 Para uma comparação, cf. *Constituição da República Federativa do Brasil. Quadro comparativo.* Brasília: Senado Federal/Secretaria de Documentação e Informação, 1991, p. 264-271.

A Constituição de 1988, nos artigos 49, incisos I e II, 52, inciso IV, e 84, incisos VII, VIII, XIX, repete praticamente com as mesmas palavras as atribuições do presidente e do Congresso Nacional em matéria de política externa[96].

Os tratados de direito diplomático normalmente recolhem esse tipo de realidade jurídico-política dos Estados, para atribuir aos chefes de estado e de governo, como princípio geral ou norma do direito internacional, a primazia como órgãos ou agentes das relações internacionais. "Os chefes de estado são os representantes supremos do estado nas suas relações com o exterior", diz Rubens Ferreira de Mello em um dos tratados clássicos difundidos no Brasil[97]. "É indiferente ao direito internacional o regime que representem ou o título que possuam", conclui. Hildebrando Accioly corrobora essa definição, completando-a:

> *O mais alto órgão do Estado, sua autoridade suprema, – quer se intitule imperador, rei, presidente da república, ou chefe de governo, – é quem verdadeiramente o representa nas relações internacionais. [P]erante o direito internacional, parece razoável que todos os atos praticados por um chefe de Estado, nessa qualidade, nas relações com outros Estados, todas as manifestações de vontade por ele expressas, nesse caráter, devam ser atribuídos ao próprio Estado, ainda quando se achem em contradição com o seu direito interno. [...] Os chefes de estado ou chefes de governo, dada a multiplicidade de suas funções, não podem, em geral, atender pessoalmente à direção dos serviços relativos às relações exteriores dos*

96 Cf. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

97 Cf. MELLO, R. F. de. *Tratado de direito diplomático*, v. 1. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores/Serviço de Publicações, s.d., p. 37.

> *respectivos países. Por isso, esse encargo é confiado a um ministro ou secretário de Estado [...]*[98].

Nessas linhas os dois tratadistas brasileiros resumem uma extensa doutrina internacional que busca nas origens da diplomacia a característica de ser uma prerrogativa do chefe supremo de uma comunidade que se relacione com outras. Lembra Guido Soares:

> *[D]esde a Antiguidade, as relações externas, sejam as pacíficas, mas sobretudo as belicosas, estariam concentradas no dirigente máximo das sociedades, que agiria solitariamente, ou aconselhado por um conselho de anciãos, ou ainda legitimado (em raros períodos e em raríssimas ocasiões da Grécia clássica e do Império Romano, ao tempo dos Césares) por decisões dos colegiados representantes do povo*[99].

É essa antiga experiência histórica, fortalecida pelas práticas dos regimes absolutistas a partir dos séculos XVI e XVII, que está na raiz da noção de que a responsabilidade pela condução dos assuntos externos de um país é uma competência originária, privativa e essencial do soberano.

O absolutismo, racionalizado por obras como *O Príncipe* de Maquiavel ou o *Leviatã* de Hobbes, fazia essa competência originária decorrer naturalmente, juntamente com outras prerrogativas, do poder que o soberano detinha em função de uma delegação obtida através de um contrato social. Quando o constitucionalismo de inspiração iluminista – de Locke, Montesquieu e Rousseau – passou a dominar a vida política na maioria dos países do Ocidente, essa competência originária foi

98 Cf. ACCIOLY, H. *Manual de direito internacional público.* 11ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1978, p. 103-104.

99 Cf. SOARES, G. F. S. "Os órgãos das relações exteriores dos Estados e as formas da diplomacia". Texto preparado para ser incluído em livro editado sob a responsabilidade do Departamento de Direito Internacional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Mimeo, 1996, p. 6-7.

reconstruída juridicamente, através da atribuição constitucional, ao chefe de estado ou de governo, da primazia na condução das relações com outras nações. Essa nova primazia nunca era absoluta; na verdade, com distintos graus e matizes, foi desde o início compartilhada em certos domínios com outros poderes, especialmente o Legislativo. É primazia tal como no regime absolutista; mas sua origem política, sua legitimidade jurídica e seus limites são diversos.

2.3. Diplomacia de cúpula: gradações e tipologia essencial

A prática dos estados e as doutrinas de direito internacional, portanto, consagraram a noção, mais ou menos real segundo o país, a época ou o mandatário, de que a diplomacia é prerrogativa fundamental e não delegável dos chefes de estado ou de governo, que a exercem pessoalmente com a assessoria das chancelarias e em algumas áreas com a concorrência do Legislativo, e que representam simbolicamente o seu estado nas relações internacionais. Entretanto, essa noção não necessariamente tem relação com a existência de uma diplomacia efetiva, afirmativa, de chefes de estado ou de governo, de uma diplomacia de cúpula. A diplomacia de cúpula não decorre automaticamente dessa competência originária da maioria dos chefes de estado ou governo sobre os assuntos externos de seus países. Não é apenas nas virtualidades descritas pelo direito internacional ou ditadas pelo direito constitucional, mas na ação, que se deve buscar a definição da diplomacia de cúpula.

Para isso, deve ficar patente a distinção entre o que é a condução institucional da política externa – que dá forma à moderna virtualidade jurídica de atribuir ao chefe de estado ou de governo a condução da diplomacia e a responsabilidade por ela perante o Congresso e a cidadania – e a participação *pessoal, efetiva* dos mandatários na sua *concepção e execução*. Em outras palavras,

deve-se distinguir entre o que é uma condução *ex officio* da política externa – o desempenho das funções e responsabilidades prescritas na Constituição ou dela decorrentes, cujo extremo de passividade é a participação meramente protocolar exigida do mandatário em muitos assuntos diplomáticos – e o que é diplomacia de mandatário propriamente dita. Deve-se distinguir entre o que é uma diplomacia *reflexa*, que o mandatário executa como reação a uma demanda que não parte do seu projeto de governo ou da diplomacia do seu país, e uma diplomacia *ativa,* que funciona como um instrumento de promoção ou de afirmação da ação diplomática. Deve-se contrastar também o que é uma diplomacia de estado, ou mesmo burocrática, com o que é uma diplomacia com a marca individual de uma administração, quase sempre identificada com o seu chefe.

Pode-se até identificar a ação *ex officio* ou reflexa que os mandatários executam em função da sua competência originária como "diplomacia de cúpula", mas apenas por aproximação, ou como uma espécie de primeiro grau, ou "grau zero", mais neutro, da diplomacia de cúpula. Na verdade, em um relato histórico que se queira fazer sobre o assunto, identificar a existência de uma diplomacia de cúpula *ex officio* serve apenas para revelar a inexistência de uma diplomacia de cúpula efetiva, até porque, convém insistir, a diplomacia de cúpula efetiva é sempre, necessariamente, um distanciamento em relação ao que é ordinário, *ex officio*. A menos que haja interesse em contrastar as diferentes formas de atualização dessa virtualidade que é a competência original na condução da diplomacia pelos mandatários, a ninguém ocorreria analisar como diplomacia de cúpula afirmativa a correspondência que um chefe de estado troca com seus homólogos para tratar de assuntos correntes das relações externas, acreditar embaixadores e receber embaixadores estrangeiros, ou o seu simples comparecimento a uma conferência de cúpula, ou o seu desempenho como anfitrião

de um visitante estrangeiro. Essas atividades fazem parte da sua *job description*[100].

Essas distinções – afirmativo-ativo/*ex officio*-reflexo – têm-se acentuado com a ampliação das áreas de atuação da diplomacia, com a diversificação dos seus temas, com a institucionalização de foros regionais ou internacionais privativos de mandatários, com a multiplicação dos encontros de cúpula e com a frequência com que agora se recorre às visitas e encontros de mandatários, inclusive em prejuízo de iniciativas presidenciais temáticas, para avançar projetos unilaterais, bilaterais ou multilaterais de política internacional.

Em uma gradação interna da diplomacia de cúpula, o *grau inicial* ou, novamente, o *grau zero* (para voltar a utilizar, em outra dimensão, esse conceito popularizado por Roland Barthes) é dado pela diplomacia exercida *ex officio* pelo mandatário: atos protocolares, atos administrativos, atos nominais como chefe de uma burocracia de estado. Aqui não há propriamente ação; é um desempenho estático. O *primeiro grau* seria uma diplomacia exercida pelo mandatário como reação a situações ou estímulos externos (que podem ser criados pela própria burocracia), quando o mandatário é acionado como instância decisória superior para dirimir dúvidas, arbitrar diferenças ou simplesmente referendar propostas de curso de ação (legitimando-as constitucionalmente), assumindo uma certa liderança no processo. Aqui há ação, mas

100 A identificação da verdadeira diplomacia de cúpula, portanto, pressupõe o conhecimento do que é a diplomacia tradicional e aquela que o chefe de estado exerce *ex officio*. Há uma dialética entre elas, flexível, que se altera com o tempo e a situação dos países. Campos Sales visitou a Argentina em 1900 para retribuir a visita de Julio Roca ao Brasil. Foi um ato reflexo, reativo, de diplomacia presidencial brasileira; mas foi diplomacia presidencial, porque o grau zero, naquele momento, era uma condução estritamente protocolar e nominal da política externa brasileira pelo presidente; não era comum ou ordinário que se deslocasse ao exterior. A importância da visita de Campos Sales não foi igualada por muitos anos na diplomacia brasileira precisamente porque demorou a se produzir um *écart* semelhante da prática diplomática tradicional. A visita de Campos Sales é analisada na parte relativa à história da diplomacia de cúpula brasileira. Cf. mais abaixo.

como resposta, como *reação*. O *segundo grau* seria o do uso mais ativo, pelo conjunto da diplomacia, do instrumento diplomático em que o chefe de estado ou governo pode se transformar, uma espécie de ferramenta privilegiada para o diálogo e a transmissão de ideias, imagens, presença. O paradigma deste grau é o que os japoneses chamam de *kooshitsu gaikou*, ou "diplomacia da família imperial", que é acionada pelo governo para cumprir determinados objetivos, mesmo que a Constituição japonesa prescreva que o imperador tem uma função apenas simbólica, sem ter poder de iniciativa em assuntos de estado. O segundo grau é provavelmente o limite da imensa maioria das diplomacias ao redor do mundo. Por fim, o *terceiro grau* seria a diplomacia afirmativa, propriamente dita: o mandatário toma a iniciativa, conduz pessoalmente a política externa segundo sua própria sensibilidade e senso de oportunidade, orientando a burocracia e assumindo politicamente, e não apenas administrativamente, a responsabilidade pela ação e pelos resultados.

Esses graus, naturalmente, são meras referências. Uma história abrangente da diplomacia de cúpula mostra infinitas gradações preenchendo os intervalos entre os quatro graus, cuja identificação tem um mero propósito didático.

Essa gradação interna tem uma espécie de correspondência externa. Também do ponto de vista do espaço para o exercício da diplomacia de cúpula no campo das relações internacionais, apresenta-se uma dualidade entre o que é *obrigatório*, impositivo, em termos de agenda de cúpula, e o que é *opcional*, isto é, produto do arbítrio ou da iniciativa de cada mandatário. É o que distingue um compromisso do G7, por exemplo, para o presidente francês – uma imposição da agenda internacional de qualquer mandatário de qualquer país-membro do G7, a todo tempo, qualquer que seja a sua filiação político-partidária – e a iniciativa que o presidente

francês Jacques Chirac teve de propor a realização de uma vagamente definida reunião de cúpula Europa-América Latina. Chirac optou por tomar a iniciativa de fazer essa proposta; uma vez aceita e lançada, a proposta se tornou diplomacia de cúpula obrigatória... para os que estão previstos dela tomar parte porque aceitaram a ideia (podendo com essa aceitação comprometer a agenda do seu sucessor). A opção de cada um ficará entre cumprir o compromisso ou ausentar-se. Um programa de visitas de um mandatário ao exterior é tipicamente opcional; sua participação em uma reunião de cúpula regional é obrigatória; mas os encontros paralelos que desejar manter à margem da reunião são opcionais e são fruto da sua iniciativa, os que aceitar dependem da sua reação; o discurso que fizer na sessão plenária de abertura é diplomacia obrigatória; mas o mandatário pode optar por propor uma iniciativa ou anunciar uma decisão valendo-se da ocasião desse discurso: estará fazendo diplomacia de cúpula opcional, ativa.

2.4. A dimensão interna da diplomacia de cúpula

Todas essas distinções e gradações – que serão completadas mais adiante com uma tipologia da diplomacia de cúpula, propriamente dita – se tornam importantes por muitas razões. A diplomacia oferece cada vez mais espaço para iniciativas ou ações individuais e personalizadas dos mandatários e de suas administrações, especialmente no campo dos contatos (com governos, com meios empresariais, com a opinião pública). Multiplicou-se geometricamente o número de eventos de cúpula em todo o mundo, criando-se uma intensa agenda obrigatória e opcional para os mandatários. A importância relativa ou a urgência de certos temas de política externa impõe um tratamento prioritário pela administração, com a utilização não da burocracia, mas da instância máxima de poder no estado. A busca de resultados – reais ou publicitários – impõe o uso imediato do maior poder

de atuação disponível, e esse poder é o do mandatário, que tem uma capacidade singular de catalisar decisões da burocracia e de focalizar a atenção dos interlocutores. Roberto Campos exumou uma pitoresca frase de San Tiago Dantas para exprimir esse poder:

> *Se às vezes suas vantagens são limitadas, em termos de política externa, as viagens presidenciais são normalmente um excitante para a burocracia. San Tiago Dantas costumava dizer que as visitas presidenciais e a imprensa de oposição são os melhores "supositórios da burocracia"*[101].

Além disso, setores das sociedades cobram do governo ação mais efetiva no plano externo (para ampliar mercados e investimentos ou para dar vazão a uma inquietação política) e o mandatário é mais instado a produzir resultados. Também a mídia, nacional e internacional, ao dar intensa e pronta cobertura e repercussão às iniciativas e visitas dos mandatários, amplia o interesse destes em explorar essa vertente de atividade – e esse interesse crescerá na proporção inversa em que diminuir a pressão dos assuntos internos. Finalmente, a progressiva universalização do sistema democrático multiplica o número de mandatários que procuram explorar todas as formas possíveis de acentuar a sua individualidade e o seu papel histórico. Esses mandatários se valem de todos os instrumentos disponíveis para ampliar o seu prestígio político e a sua força eleitoral – além de, muitas vezes, convém não esquecer, buscarem razões para ocasionalmente afastar-se das lides da política interna.

Celso Lafer ajuda a ampliar a correlação entre a força que a diplomacia de cúpula assumiu e a expansão horizontal e vertical da democracia:

101 Cf. CAMPOS, R. *A lanterna na popa*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994, p. 967.

> *[U]ma das consequências da democracia [...] é a diplomacia aberta. Com efeito, a diplomacia não mais se restringe ao trabalho das chancelarias, que dispensam a perspectiva da cidadania. Requer cada vez mais o apoio da opinião pública – interna e internacional. A diplomacia de encontros e visitas de chefes de estado e chefes de governo é uma expressão de regimes democráticos. Traduz a ideia democrática do exercício em público de uma política pública: a política externa. [...] O diálogo entre os líderes dos diversos países, que acelera o processo decisório em momentos cruciais e permite à opinião pública mundial identificar os Estados como atores da vida internacional por meio do seu mandatário, é hoje uma prática necessária e corrente*[102].

Além de ser um imperativo da diplomacia contemporânea, a diplomacia de cúpula tem nela envolvido um elemento de promoção e prestígio político (interno) e diplomático (regional ou internacional) do mandatário, o que dá ao tema da diplomacia de cúpula uma complexidade político-diplomática ainda maior – indo muito além dos interesses específicos da política externa. A imbricação desse elemento interno sobre a diplomacia cresce na medida em que a pressão da mídia tende a privilegiar a cobertura da diplomacia de mandatários do ponto de vista da política interna e do interesse da opinião pública pelo chefe de estado ou governo, em detrimento da cobertura dos temas propriamente diplomáticos.

O mandatário é um catalisador da atenção da mídia; ganhará o seu tempo nos noticiários das 8 da noite inaugurando uma creche no interior ou encontrando-se com o papa, porque seu poder comanda essa cobertura. Essa imbricação do interno com o externo, na diplomacia presidencial, cresce também porque os eventos de

102 Cf. LAFER, C. "Reeleição e maturidade política", *cit.*

diplomacia de cúpula, especialmente as visitas ao exterior, podem constituir oportunidades para dar realce a mensagens de política interna, que não teriam o mesmo impacto ou a mesma cobertura se produzidas no país perante uma audiência local. O exterior tem às vezes essa capacidade de funcionar como um amplificador das mensagens.

2.5. O desenvolvimento da diplomacia de cúpula

Existe, assim, e cada vez mais, uma agenda diplomática própria de chefes de estado e governo, uma expectativa – dentro dos países e entre os países – de que os chefes de estado e governo participem pessoalmente de atividades diplomáticas e um grande incentivo político e administrativo para que o façam. A diplomacia contemporânea está dominada pela diplomacia de cúpula, a ponto de ter transformado parte da atividade dos chanceleres em mera instância preparadora das atividades dos mandatários.

Mas a diplomacia de cúpula não é uma modalidade nova de diplomacia, a exemplo do que ocorre relativamente com a diplomacia multilateral, nem muito menos um fenômeno próprio do século XX. Não é tampouco uma ocorrência homogênea na história nem uniforme na geografia das relações internacionais. A própria competência originária dos mandatários na condução da política externa – fosse ela oriunda do direito divino dos reis ou do constitucionalismo – sempre foi encarada ou assumida por eles de formas muito diferenciadas, em função de situações de fato e muitas vezes até mesmo de seus traços psicológicos ou de sua personalidade.

A noção camoniana de que "o fraco rei faz fraca a forte gente" é apenas uma forma poética de reconhecer essa realidade. Luís XIV e Luís XV tinham a mesma competência originária na condução da política exterior da França; teoricamente, era idêntico o seu poder

de monarcas absolutos; tinham o mesmo aparelho diplomático e militar de estado à sua disposição; um país poderoso e respeitado por trás. No entanto, realizaram-se de forma muito distinta como soberanos-diplomatas[103]. Theodore Roosevelt levou ao extremo a interpretação dos seus poderes constitucionais em matéria de política externa baseado na noção de que o presidente tem o dever de fazer tudo o que as necessidades da nação exigirem, a menos que essa ação seja expressamente proibida pela Constituição ou pelas leis[104].

A existência de crises, emergências, ameaças externas, conflitos, projetos nacionais ambiciosos ou decisivos, oportunidades ou mesmo fortes ambições pessoais do mandatário sempre foram causas de um distanciamento em relação ao grau zero da competência originária em política externa. E esse distanciamento se manifesta também de forma diferenciada no tempo e no espaço. Os exemplos são muitos e variados, abarcando, ao longo da história, desde iniciativas e doutrinas, como a Santa Aliança de Alexandre I ou a Doutrina Monroe, até a intensificação da prática das visitas e encontros, de que Napoleão foi exímio utilizador e as conferências dos "Grandes" durante a Segunda Guerra Mundial e os *summits* sovieto-norte-americanos a partir de 1955 marcos essenciais, passando pela construção de projetos diplomáticos nacionais como os da unificação da Alemanha com Bismarck (e a reunificação com Helmut Kohl) ou da projeção internacional dos Estados Unidos com Theodore Roosevelt e Wilson.

103 Jacques Droz faz bem o contraste entre os dois reis: "Louis XIV a marqué profondément de sa personnalité la politique étrangère [...] Si scrupuleux fût-il dans son métier de roi, [Louis XV] était incapable, par ennui ou par lassitude, de donner au gouvernement une impulsion personnelle, et, par timidité, de travailler avec un ministre ou de présider effectivement le Conseil". Cf. DROZ, J. *Histoire diplomatique de 1648 à 1919.* 3ª ed. Paris: Dalloz, 1972, p. 21 e 106.

104 Para a análise da diplomacia presidencial de Theodore Roosevelt, cf. mais abaixo.

Mais recentemente, os entendimentos entre De Gaulle e Adenauer, a "Aliança para o Progresso" de Kennedy, a viagem de Nixon à China, a política de direitos humanos de Carter, as Cúpulas do Grupo dos 7 e da União Europeia e, na diplomacia brasileira, entre algumas outras manifestações, a Operação Pan-Americana de Juscelino Kubitschek, o recurso a viagens presidenciais como alavancas de políticas bilaterais a partir dos anos 70, os entendimentos Sarney-Alfonsín para reformular as relações Brasil--Argentina e a atividade presidencial no lançamento e construção do MERCOSUL constituem outros tantos exemplos que ilustram a aceleração da atividade de cúpula – uma aceleração que acabou por privilegiar uma diplomacia de cúpula predominantemente de encontros, de deslocamentos, de conversações.

Pouco a pouco, de fato, a diplomacia de cúpula passou a marcar-se muito mais pelas visitas oficiais e os encontros de cúpula, que acabaram por ganhar a primazia dentro do conjunto da diplomacia de mandatários. Hoje, essa diplomacia de cúpula alcançou, com a vertente das viagens e dos encontros bilaterais ou multilaterais de mandatários, um lugar privilegiado por vezes exagerado na execução da política externa da maioria dos países, como instrumento diplomático que substitui ou complementa a diplomacia tradicional. E, naturalmente, como instrumento da política interna.

Na competição entre Estados soberanos por espaço político e econômico, nos projetos de associação regional ou de grupos de países e em conferências internacionais sobre temas globais de alta visibilidade, a diplomacia de chefes de estado ou de governo, na sua vertente das viagens, foi e tem sido cada vez mais amplamente utilizada e explorada, alcançando mesmo a condição de rotina no trato dos assuntos diplomáticos entre Estados.

A importância dessa diplomacia de mandatários, contudo, não está ligada tanto ao aspecto protocolar e simbólico da participação do chefe de estado ou de governo na política externa, mas principalmente às expectativas que cria, à capacidade dos mandatários de alavancar ou não os itens da agenda, à pressão política que eles são ou não capazes de gerar com sua atuação e à autoridade e visibilidade que emprestam aos atos de que participam ou que referendam com a sua presença.

É dessa ênfase no pragmatismo da diplomacia de cúpula, como instrumento na obtenção de resultados materiais – na abertura de mercados, na atração de investimentos, na obtenção de cooperação – que decorreu a noção contemporânea de que os mandatários se transformaram, através da diplomacia de visitas, em "caixeiros-viajantes", que "vendem" o país no exterior – expressões que não constituem simples recurso didático, mas antes revelam a percepção real que a imprensa e a opinião pública vêm tendo de boa parte da diplomacia de cúpula contemporânea e a forma como julgam os seus resultados[105].

O que é novo, portanto, é a intensidade e a generalização da diplomacia de cúpula como instrumento diplomático e de projeção interna dos mandatários. Pode-se falar, sem exagero, de que hoje ganhou preeminência entre as modalidades da diplomacia, pela frequência e abrangência com que se recorre à figura dos chefes de estado e governo para fazer diplomacia, em áreas, temas e situações em que, até há relativamente pouco tempo, era comum recorrer-se aos chanceleres ou a plenipotenciários.

105 A revista *Veja* dá um de tantos exemplos dessa abordagem na matéria que analisa a visita ao Brasil do presidente francês Jacques Chirac: "O charme do caixeiro-viajante. Em visita para promover vendas francesas, Chirac esbanja simpatia e oferece alternativa aos EUA". Cf. *Veja*, 21-28 de março de 1997, p. 86-88. O tema será retomado no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 3
ELEMENTOS DE CONTRASTE, EIXOS DE FUNCIONAMENTO, O MITO DAS RELAÇÕES PESSOAIS E A CRÍTICA DA DIPLOMACIA DE CÚPULA

3.1. Mandatários-chanceleres e seus chanceleres

Para definir a diplomacia de cúpula, é pertinente estabelecer a relação de contraste entre o mandatário que conduz pessoalmente a política exterior e aquele que, formalmente, é o principal executor da política externa, o chanceler. É comum identificar nos chefes de estado e governo responsáveis por uma importante diplomacia de cúpula a vocação de serem "os seus próprios chanceleres". Theodore Lowi historia assim a relação entre alguns presidentes norte-americanos e seus secretários de estado:

> *Ao menos desde Kennedy, e possivelmente desde Eisenhower, presidentes têm preferido ser "seus próprios secretários de Estado". Cada um escolheu uma pessoa relativamente fraca para assumir o título, fraca no sentido de não terem estatura independente e bases independentes de apoio político. O secretário de Estado William Rogers foi um amigo íntimo de Richard Nixon*

> *e desejava ser tão leal e subordinado quanto Nixon requeria para poder conduzir a política externa pessoalmente a partir da Casa Branca – com a ajuda de Henry Kissinger, seu assessor especial de segurança nacional. Cyrus Vance foi forçado a renunciar ao cargo no primeiro momento em que houve um desentendimento sério entre ele e o presidente Carter. Kissinger subiu ao poder na Casa Branca ajudando a tornar possível o desempenho do presidente Nixon como seu próprio secretário de Estado*[106].

A Rússia czarista, em um outro extremo, transformava os chanceleres em uma figura protocolar:

> *Uma vez que os czares encontravam um ministro do exterior com o qual se sentiam confortáveis, tendiam a retê-los até a sua velhice, como foi o caso com Nesselrode, Gorchakov e Giers. Somados entre si, estes três chanceleres serviram pela maior parte do século XIX. Mesmo em uma idade extremamente adiantada, provaram ser valiosos a estadistas estrangeiros, que os consideravam as únicas personalidades que valia a pena ver em São Petersburgo porque eram os únicos funcionários com acesso ao czar*[107].

106 Cf. LOWI, T., *op. cit.*, p. 166. Theodore Sorensen também lembra alguns casos ilustrativos de predomínio presidencial sobre o secretário de Estado, começando por Wilson: "Woodrow Wilson typed his own diplomatic messages, induced the resignation of both William Jennings Bryan and Robert Lansing (with whom he did not consult about declaring war on Germany), and conducted foreign relations largely through his personal envoy, Colonel Edward House. Theodore Roosevelt often ignored Secretary John Hay, corresponded directly with other heads of state, and personally made all key decisions on Panama. William McKinley initiated war against Spain without consulting Secretary of State William Day. Even [the] first secretary of state, Thomas Jefferson, found his jurisdiction challenged by Treasury Secretary Alexander Hamilton, who regarded himself as George Washington's prime minister". Cf. SORENSEN, T. "The President and the Secretary of State". In: *Foreign Ajfairs*, v. 66, n. 2, p. 234, inverno 1987-1988.

107 Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 175.

O constitucionalismo, o fim do patrimonialismo monárquico, a consolidação da diplomacia como função de estado e a especialização e complexidade crescentes dos temas internacionais ampliaram o espaço de atuação da diplomacia profissional e reduziram relativamente a margem de atuação da diplomacia de cúpula característica do período do absolutismo. Surgiu na diplomacia uma faixa que os soberanos não podiam ou não tinham mais condições de ocupar. É no Congresso de Viena, em 1814-1815, que por primeira vez aparecem chanceleres que personificam a diplomacia dos seus países sem serem os soberanos. É o que no Brasil fez Rio Branco em relação aos presidentes a quem serviu.

Há poucos mandatários-estadistas que tenham tido grandes chanceleres. Nixon e Kissinger são o exemplo mais recente, Truman e Marshall também ilustram o tema. O próprio Stalin teve Molotov. Esses poucos chanceleres lograram obter um lugar próprio na história apesar da sombra de seus mandatários. A norma é essa sombra apagar os chanceleres. Entretanto, outros chanceleres, desde o Congresso de Viena, fizeram sombra aos seus mandatários: Talleyrand e Rio Branco, Stresemann e Austen Chamberlain, até Saavedra-Lamas. Por outro lado, também é comum que grandes condutores de diplomacia de cúpula façam escolhas ruins de chanceleres, ou que aprendam política externa no desempenho das suas funções, sem o conselho técnico do chanceler[108].

108 Wilson é exemplo de ambas as coisas, o que talvez esteja na origem da sua impetuosa e heterodoxa diplomacia pessoal já em pleno segundo mandato, quando passou a fazer política externa afastado do Departamento de Estado e a partir de uma visão pessoal: "Partly because he failed systematically to consult the expert intelligences in the executive departments and the foreign service, Wilson fell into traps formed by his own sentiments. Aware though he was of his own unfamiliarity with foreign policy, he selected as Secretary of State another amateur, Bryan, who harbored the very attitudes that at once inspired and handicapped his chief. [...] Bryan appointed 'deserving Democrats' to diplomatic posts where other qualifications were needed, a practice the President permitted; and Wilson entrusted critical diplomatic missions to other innocents. Sure of the virtue of their intentions, supported by the naiveté alike of their staff and their constituency, President and Secretary of State let their untutored instincts obscure what informed analysis might have illuminated. The complex of their attitudes not only beclouded national interest but also conflicted on occasions of moment with Wilson's sincere abomination of imperialism and war". Cf. BLUM, J. M. *Woodrow Wilson and*

Em compensação, é comum identificar nos bons chanceleres que servem a essas personagens históricas a consciência das suas limitações, a discrição indispensável que os faz úteis e operacionais sem que para isso disputem o espaço político que o mandatário está querendo ocupar e a visibilidade que deseja ter. Dean Acheson, o festejado secretário de Estado de Truman no seu segundo mandato, era objetivo ao tratar dessa relação. "A efetividade de um secretário de Estado", disse ele certa vez, "depende de saber quem é o presidente"[109]. Outros, como Dean Rusk, exageravam na discrição:

> *[Rusk] raramente se encontrava com Kennedy sozinho. Um homem silencioso, gentil, modesto e cauteloso, Rusk nunca dominava esses encontros, nem voluntariamente expressava recomendações de política externa enquanto outros estivessem por perto. Ele procurava moderar, não influenciar, o debate sobre política externa. Como secretário de Estado, ele sentia que devia apresentar recomendações ao presidente privadamente, um procedimento que Kennedy achava engraçado. Ele gracejava que quando estavam a sós "Rusk sussurraria que ainda havia uma pessoa de mais presente"*[110].

3.2. A assessoria direta do mandatário

Nessa dialética potencialmente conflitiva entre mandatário e chanceler, o caso norte-americano é, de fato, exemplar. O presidente

the politics of morality. Singapore: Harper Collins Publishers (Library of American Biography), s.d., p. 86. Não é de estranhar que, nos primeiros tempos da sua presidência, "[Wilson] was therefore distracted, often dejected, by the succession of delicate and vexatious problems that increasingly captured the energies of his administration". Cf. *ibid*., p. 84.

109 *Apud* KISSINGER, H., *op. cit*., p. 538.

110 Cf. GIGLIO, J. N. *The presidency of John F. Kennedy*. Lawrence: The University Press of Kansas, 1992, p. 35. (A citação é extraída de COHEN, W. I. *Jean Rusk*. Totowa: Cooper Square, 1980, p. 102.)

dos Estados Unidos tem uma capacidade e uma urgência especiais para fazer política externa, não apenas em função das responsabilidades e competências do Executivo, mas por causa da sua responsabilidade política perante o Congresso e perante a opinião pública e os eleitores – e por causa da visibilidade interna dos temas de política externa. São essas peculiaridades da interação entre interno e externo nos Estados Unidos que impedem o presidente de delegar as iniciativas e a condução (ou aparência de condução) da política externa ou de apagar-se nos seus bastidores:

> *Desde os dias em que Dean Acheson podia servir ao mesmo tempo com o secretário de Estado e o conselheiro pessoal e coordenador de Truman, a conexão entre questões nacionais e internacionais, o número e a velocidade de mísseis termonucleares e as pressões na área de política externa provindas do Congresso, da imprensa e da opinião pública alcançaram um ponto em que nenhum presidente pode conscientemente delegar a ninguém suas responsabilidades constitucionais em assuntos externos*[111].

O presidente dos EUA não tem alternativa à exposição permanente da sua ação pessoal na condução da política externa. "Em uma crise internacional", lembra Kissinger, "o presidente é o ponto focal indispensável para o governo"[112]. A política externa é uma área em que a sua liderança é testada e julgada.

O choque potencial com a chancelaria é uma decorrência natural da diferença de enfoque provocada pela distinta perspectiva imposta pelas necessidades da presidência. Sorensen recorda em parte a natureza desse choque:

111 Cf. SORENSEN, T., *op. cit.*, p. 236.

112 Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 756.

> *Muito frequentemente o presidente encontra no departamento de Estado uma ênfase na cautela ou na continuidade da parte de funcionários de carreira que serviram ao seu antecessor. [...] Assessores da Casa Branca, disse Dean Rusk recentemente, não gostam de ouvir que o mundo é refratário às suas propostas "e não gostando da mensagem... inclinam-se a fuzilar o mensageiro". Mas Kennedy, apesar do seu respeito por Rusk, ocasionalmente expressava uma outra visão do departamento: "Eles nunca têm nenhuma ideia lá, nunca trazem nada de novo"*[113].

Essa grande exposição do presidente norte-americano na área externa exemplifica a necessidade de uma assessoria direta em matéria de política externa, além da do chanceler. No estudo da questão do assessoramento presidencial, em geral, "[a] política externa tem recebido a maior parte da atenção acadêmica", diz Karen Hult. "Isso reflete", explica ela, "tanto a percepção da sua importância quanto a tendência dos presidentes de se mostrarem mais interessados e envolvidos em política externa"[114].

Desde os anos 40, a presidência norte-americana expandiu-se consideravelmente também na área internacional, oferecendo muitas lições sobre a questão do assessoramento diplomático dos mandatários[115]. O assessoramento direto e a coordenação entre agências de estatura semelhante têm sido, nos Estados Unidos, uma

113 Cf. SORENSEN, T., *op. cit.*, p. 236.

114 Cf. HULT, K. M. "Advising the President". In: EDWARDS III, George C. *et al.* (ed.) *Researching the presidency. Vital questions. new approaches.* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993, p. 121.

115 Sorensen identifica três áreas complementares em que essa assessoria é requerida: a organização do fluxo de informações e o estabelecimento de relações entre essas informações e as diferentes questões de natureza interna e externa; o julgamento e a tomada de decisões sobre recomendações conflitantes provenientes das inúmeras agências que lidam com assuntos de dimensão internacional; e a obtenção de análise e aconselhamento alternativos e suplementares para informar o seu processo decisório. Cf. SORENSEN, T., *op. cit.*, p. 237.

atribuição do assessor de Segurança Nacional, "que pode preencher a necessidade do presidente de ter alguém na Casa Branca que, na maior extensão possível, fale a sua linguagem, veja o conjunto do governo através dos seus olhos e compreenda as suas necessidades políticas"[116].

No Brasil, essa função tem sido exercida por distintas instâncias dentro da presidência, em uma estrutura muito mais informal e instável; no governo Fernando Henrique Cardoso, foi dividida entre a Assessoria Especial (forma que adotou a Assessoria Diplomática ou Internacional[117] de governos anteriores, mas igualmente ocupada por um diplomata de carreira, o que a tornava uma espécie de braço do Itamaraty na Presidência, de qualquer forma), o chefe da Casa Militar, o secretário de Assuntos

116 Cf. *ibid.*, p. 237. O *National Security Council* foi, de fato, criado, com o objetivo de dar ao presidente um instrumento próprio da presidência, menos submetido às pressões do Congresso, para suprir as deficiências naturais na relação com as agências encarregadas da política externa, especialmente a chancelaria, e dar à Presidência capacidade de coordenação interna e de projeção externa a partir da própria Presidência. "The National Security Act of 1947 recognized the need for a presidential capacity to take and maintain foreign policy initiatives. Informally it was called the Unification Act. It created the National Security Council, with its important staff, for the purpose of providing the president with the capacity to make a central decision and to coordinate its implementation among the relevant departments". Cf. LOWI, T., *op. cit.*, p. 165.

117 A Assessoria Diplomática ou Internacional começou informalmente no quarto andar do Palácio do Planalto, em 1985, no governo José Sarney, e funcionou como dependência do Gabinete Civil, mas respondendo diretamente ao presidente; depois desceu para o terceiro andar, ao lado do Gabinete do presidente, a que tinha acesso por dentro, e já como parte do Gabinete Pessoal (Assessoria Especial). No governo Collor foi rebatizada como Assessoria Diplomática, no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência, que substituiu o Gabinete Civil, e voltou ao quarto andar, onde permaneceu no governo Itamar, mas outra vez como dependência da Casa Civil, recriação do Gabinete Civil. No governo Fernando Henrique foi reinstituída como Assessoria Especial, dependente da Secretaria-Geral da Presidência, e dividiu-se entre o quarto andar e uma sala no anexo. Embora originalmente sua atribuição principal fosse a política externa, assessorando diretamente o presidente e despachando o expediente indireto do Itamaraty, a Assessoria ocupou-se muitas vezes de assuntos internos, especialmente no que se refere ao *speechwriting*. Embora tenha mudado tantas vezes de nome, de tamanho – criada com dois, chegou a ter cinco diplomatas ao tempo de Itamar Franco – e de atribuições (exclusivamente diplomática ou combinando assuntos de política interna), a Assessoria parece estar consolidada como função e tem-se mostrado extremamente útil, mas conservava em 1997 uma dificuldade para inserir-se funcionalmente na estrutura da Presidência e fixar-se espacialmente em lugar prestigioso, compatível com a sua importância. No governo Lula, com um titular de fora da carreira, voltou ao terceiro andar, com uma extensão no anexo.

Estratégicos e órgãos colegiados como a Câmara de Comércio Exterior e a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, úteis para fazer a coordenação entre Ministérios com visões parciais, concorrentes ou dissímiles das questões.

Discorrendo sobre assessoria presidencial, Karen Hult chama a atenção para a existência de estudos que apontam que "a volatilidade nas redes de assessoramento também reflete um ambiente de política externa em mutação"[118]. Essa afirmação, que se aplica certamente aos Estados Unidos, pode de certa forma explicar a instabilidade que ainda cerca a assessoria internacional do presidente brasileiro: ela seria consequência da rápida mudança das relações de inserção externa do país. Mas é preciso não perder de vista que a instabilidade crônica das instituições do Executivo brasileiro, inclusive da própria presidência – com algumas exceções –, faz temer que mesmo a estrutura atual, nas duas vertentes da assessoria direta e da assessoria colegiada, possa ser abandonada mais adiante em favor de algo menos articulado – especialmente se faltar ao presidente de turno sensibilidade para os assuntos externos. Tanto o caso norte-americano quanto o caso brasileiro, apesar das diferenças óbvias, ilustram a realidade da existência, junto ao mandatário, de outros órgãos que disputam de alguma forma o espaço da chancelaria na formulação e execução da política externa, relativizam o seu poder de decisão e criam certa tensão dinâmica no relacionamento com a presidência.

3.3. A importância da escolha do chanceler

A existência desses recursos para o presidente fazer política externa a partir da presidência pode criar a ilusão de que é possível dispensar o restante da estrutura de estado preparada para fazer diplomacia com uma visão puramente de estado. Pode criar

118 Cf. HULT, K. M., *op. cit.*, p. 123.

também a ilusão da onipotência no presidente (ou, o que é pior, em seus assessores) ou obrigá-lo, como ocorreu com Wilson, a descer a detalhes de negociação ou de decisão, eliminando uma importante instância decisória superior. Sorensen dá uma primeira lição sobre a complexa relação existente entre um presidente ativo em matéria de política externa e seu chanceler e o cuidado básico que o presidente deve ter:

> *Na metáfora de Dean Acheson, o presidente é o jardineiro-chefe em política externa, tentando dar forma a forças que ele não pode controlar totalmente: "Se ele tentar fazer tudo sozinho – ser seu próprio secretário de Estado ... ele logo se sentirá demasiado exausto e submergido em adubo e herbicidas para poder dirigir qualquer coisa de forma sábia". Um velho adágio da advocacia sustenta que um advogado que tenta representar a si próprio tem um tolo por cliente. Um presidente que tenta ser seu próprio secretário de Estado está em grande medida na mesma posição*[119].

Mas não para aí o ensinamento de Sorensen. O chanceler não é uma instância abstrata; ele tem um poder relativo, inclusive de dar credibilidade e autoridade técnicas às políticas que o governo adota. "[Uma] política externa que careça da participação plena do secretário de Estado", lembra ele, "tem menos chance de ser aprovada e apoiada pelo Congresso. [...] Na medida em que o secretário de Estado se sinta excluído das decisões de política externa, o Congresso sente-se excluído: e isso afinal de contas não é saudável para o presidente"[120]. O mesmo pode ser inferido da designação de um chanceler que não comande inteiramente a máquina diplomática nem com ela se identifique, quando o que

119 Cf. SORENSEN, T., *op. cit.*, p. 240.

120 Cf. *ibid.*, p. 239.

se espera legitimamente dele é que seja uma boa articulação entre a máquina diplomática e a Presidência, tenha um bom domínio técnico dos assuntos e traduza a autoridade do Executivo perante o Congresso, a opinião pública e a imprensa em matéria de política externa.

Sorensen vai mais longe em suas recomendações sobre a relação entre o presidente e o secretário de Estado, e elas são válidas universalmente:

> *O presidente deveria selecionar um secretário de Estado com convicções, que compartilhe a sua visão do mundo mas tenha estatura independente (mas não, entretanto, ambições presidenciais) e então deixar claro [...] que ele genuinamente deseja que o secretário de Estado seja não seu único mas seu principal conselheiro, porta-voz, negociador e agente em política externa [...] O secretário de Estado precisa exercer plenamente a responsabilidade assim confiada a ele, participar pessoalmente (como Acheson) na redação dos discursos presidenciais [...] verdadeiramente liderar e administrar o departamento [...] O assessor de segurança nacional deveria manter uma visibilidade baixa, senão o irrealista padrão de "paixão pelo anonimato" [...] Finalmente, o próprio presidente precisa estar no comando das suas próprias forças, atento e decidido em questões internacionais, não permitindo nenhum vácuo de política ou lutas de poder, combinando diferentes visões em uma voz, construindo uma atmosfera de lealdade de equipe que minimiza vazamentos e intrigas, estimulando a reflexão dos outros sem suprimir a sua própria*[121].

121 Cf. *ibid.*, p. 245-248.

A dialética entre mandatário e chanceler parece ser uma das chaves da diplomacia de cúpula. Não necessariamente uma diplomacia de cúpula afirmativa e prestigiosa para o mandatário repousa em uma boa relação entre mandatário e chanceler. Mas certamente é melhor que haja uma calibragem, empírica e variável no tempo, no espaço e de acordo com o jogo das personalidades, entre as duas principais esferas de poder e decisão na área da política externa. Quando isso não ocorre, a história da diplomacia de cúpula mostra um crescimento da figura do assessor presidencial, com perda proporcional de uma visão mais orgânica da política externa em benefício do mais imediato, daquilo que é mais pessoalmente favorável à imagem do mandatário e ao seu projeto político e ideológico[122].

3.4. O contraste com a diplomacia tradicional

Outro contraste importante a ser feito é com a diplomacia tradicional. Existe o mito, entre os leigos, de que a diplomacia de mandatários tornou obsoleta ou desimportante a diplomacia tradicional, exercida pelas missões permanentes e pelos funcionários de menor hierarquia das chancelarias em missões temporárias no exterior. Essa percepção se combina com a ideia de que a agilidade das comunicações e dos transportes hoje tornaria praticamente supérflua a diplomacia tradicional. Não se trata obviamente de ideias novas. Nicolson já as havia discutido nos anos 30 e seu ensinamento sobre a importância de os governos contarem "sobre o terreno,

122 O coronel House, verdadeiro *alter ego* de Wilson, é o exemplo histórico mais citado; sempre será útil discutir até que ponto sua ascendência absoluta sobre Wilson foi responsável pela perda de relação entre a diplomacia presidencial wilsoniana e as realidades de poder e de opinião pública nos Estados Unidos. Kissinger é quem melhor ilustra essa relação em tempos mais recentes: ofuscou inteiramente o secretário de Estado William Rogers enquanto foi assessor de Segurança Nacional e depois, como secretário de Estado, transferiu para o comando do Departamento toda a influência e poder de que desfrutava na Casa Branca junto ao presidente, como articulador da diplomacia de Nixon.

na qualidade de representante, com um homem de experiência, integridade e inteligência" continua atual[123].

Um seminário realizado no Reino Unido em 1996, intitulado *Diplomacy beyond 2000: are diplomats really necessary?* (Diplomacia além do ano 2000: são os diplomatas realmente necessários?), chegou a conclusões semelhantes, adaptadas ao mundo da globalização e da internet[124]. Somente quem desconhece a extensão e a intensidade dos preparativos de uma visita ou encontro de mandatários – tanto do ponto de vista logístico quanto do ponto de vista substantivo – pode acreditar que as missões residentes, muitas vezes reforçadas por missões negociadoras (para a substância) e missões precursoras (para a logística) são prescindíveis diante da prática da diplomacia de mandatários. Esta, de qualquer maneira, para ser efetiva, requer não apenas de um trabalho adequado de preparação, mas também de um trabalho de seguimento que amarre diplomaticamente a atividade de cúpula e lhe dê funcionalidade. Mandatários, quase sempre, trabalham em diplomacia sobre terreno cuidadosamente mapeado; quando há surpresas, tendem a não ser a melhor instância para resolvê-las, porque estão constrangidos por uma série de limitações (sua imagem, as obrigações da cortesia, a impossibilidade de protagonizar uma ruptura, etc.). Isso não quer dizer que não haja diplomacia de cúpula feita com a ignorância ou a marginalização da diplomacia tradicional – seja pela urgência das iniciativas, seja por problemas de coordenação entre a chancelaria e o gabinete

123 Cf. NICOLSON, H. *La diplomacia.* 2ª ed. em espanhol (3ª ed. em inglês). México: Fondo de Cultura Económica, 1967, p. 71-72.

124 Cf. telegrama 555 (ostensivo), de 4 de abril de 1996, da Embaixada em Londres para a Secretaria de Estado, *Arquivo da Secretaria de Estado*.

do mandatário, seja ainda por um excesso de protagonismo do mandatário e de sua assessoria direta[125].

3.5. A questão da vocação pessoal do mandatário e a capacidade de liderança

Outro elemento que deve ser levado em conta na definição da diplomacia de cúpula é a questão da vocação ou do preparo do mandatário em matéria de política internacional. Um breve exame da história da diplomacia de cúpula[126] mostra que, aparentemente, não há relação entre uma diplomacia de cúpula visível e respeitada e a experiência prévia do mandatário.

É certo que Luís XIV foi treinado em assuntos internacionais por Mazarino, Bismarck foi diplomata de carreira e embaixador em postos importantes antes de ser chefe de governo da Prússia e depois da Alemanha unificada, Theodore Roosevelt havia sido um ativo subsecretário da Marinha e havia lutado na Guerra Hispano-Americana como voluntário à frente de um grupo de destemidos cavaleiros, Churchill tinha tido uma enorme experiência internacional como militar, como ministro e como *First Lord of the Admiralty*, destacando-se nos anos 30 como um crítico vocal da política do *appeasement* (apaziguamento), Kennedy tinha um histórico de desempenho em assuntos internacionais no Senado e Nixon tivera uma intensa experiência internacional como vice-presidente de Eisenhower, antes de se tornar presidente, e nunca deixou de se interessar por política externa estando fora

125 Um caso recente de problema público entre a diplomacia de mandatários e a diplomacia tradicional se deu no Oriente Médio, uma região de grande intensidade da diplomacia de cúpula, que se especializou em cuidar de crises e em gestos espetaculares: enfurecido com o seu governo por não ter sido informado de encontro-relâmpago entre o rei Hussein e o primeiro-ministro Netanyahu, o embaixador de Israel em Amã pediu demissão antes mesmo de apresentar credenciais. Cf. telegrama 175, de 15 de maio de 1997, da Embaixada em Amã para a Secretaria de Estado. *Arquivo da Secretaria de Estado.*

126 As indicações que se seguem serão retomadas mais adiante, com as devidas precisões bibliográficas.

do poder. Aristide Briand foi alternadamente chanceler e chefe de governo (Briand foi o recordista em ambos os cargos), mas a sua estatura de estadista está ligada à sua atividade de chanceler, não de mandatário; foi como chanceler que ganhou o Nobel da Paz. Epitácio Pessoa foi o chefe da delegação brasileira à Conferência de Paris, em 1919, e teve uma atuação respeitada, mas a experiência não lhe aproveitou nada para fazer diplomacia presidencial quando presidente.

Em compensação, a experiência de Franklin Roosevelt em lidar com temas de política externa se devia mais do que nada a ter sido obrigado, na campanha de 1920, a defender, contra os seus interesses eleitorais, a Liga das Nações e, na de 1932, a evitar a todo custo o tema diante de um eleitorado que já se tinha mostrado fortemente isolacionista. Truman tinha ficado à margem da política externa no Senado, onde ganhou fama investigando desperdícios em compras governamentais de material bélico. Foi candidato a vice-presidente por falta de opção de Roosevelt, elegeu-se vice-presidente porque não se pensava que tivesse um dia, de fato, de assumir o governo, e foi presidente por um desencontro do destino. Não teve qualquer acesso ao processo decisório no curto período em que foi vice-presidente; quando assumiu, ignorava os detalhes do que havia sido conversado e acertado em Yalta, o fato internacional mais importante do fim da Segunda Guerra Mundial e o primeiro grande marco do início da Guerra Fria; obviamente, não tinha tido qualquer indicação sobre o Projeto Manhattan e a bomba atômica, cujo lançamento contra o Japão deveria decidir menos de quatro meses depois de assumir a presidência; e ainda teve de nomear seu primeiro secretário de Estado o homem que havia sido preterido por Roosevelt na chapa presidencial de 1944. Isso não impediu o experiente Churchill de dizer dele, ao conhecê-lo em Potsdam: "Eu o visitei na manhã seguinte à da nossa chegada

e fiquei impressionado com o seu estilo alegre, preciso e brilhante e com o seu óbvio poder de decisão"[127].

Wilson, outro grande presidente-diplomata, ignorara solenemente os assuntos internacionais em sua formação de homem público:

> *Em todos os anos de conscienciosa autopreparação para altas funções públicas, Woodrow Wilson, como ele mesmo admitiu, dera pouca atenção à condução dos assuntos externos. O relativo isolamento dos Estados Unidos durante o final do século XIX permitiu-lhe, a exemplo da maioria dos seus concidadãos, entregar-se a um confortável desinteresse por examinar sejam as bases, sejam os processos da política externa*[128].

Não havendo, assim, relação direta entre experiência ou interesse prévio em política externa e êxito na condução de uma diplomacia personalizada de mandatário, a boa diplomacia de cúpula, aquela que dá prestígio e visibilidade ao seu executor, tem uma relação direta apenas com a própria capacidade de liderança do mandatário, seu carisma e habilidade política. Não é o propósito aqui entrar no estudo da liderança política, mas apenas indicar a pertinência de, com o objetivo de aprofundar uma das vertentes de análise da diplomacia de cúpula, examinar também o que em termos gerais define liderança e *statesmanship*.

"Há quase tantas definições diferentes de liderança quanto há pessoas que tentaram definir o conceito", diz Stogdill no seu *Handbook of Leadership*[129], para depois tentar uma classificação que identifica categorias de liderança – quase todas elas pertinentes

127 *Apud* GILBERT, M. *Churchill – A photographic portrait*. Londres: Penguin Books, 1974, n. 339.

128 Cf. BLUM, J. M., *op. cit.*, p. 84.

129 *Apud* SINCLAIR, B. "Studying presidential leadership". In: EDWARDS III, G. C. *et al.* (ed.) *Reaserching the presidency. Vital questions, new approaches*, *cit.*, p. 204.

na condução de uma diplomacia afirmativa por um mandatário, tanto do ponto de vista interno quanto do ponto de vista da sua interação com outros líderes e públicos externos. A noção de liderança ajuda a compreender o fenômeno da diplomacia de cúpula como manifestação da atividade política e não apenas como fato da diplomacia[130].

Lembrando que o estudo da liderança política "mudou a ênfase do líder como tal e [...] dirigiu maior atenção ao contexto no qual o líder opera", Burns, o grande biógrafo de Franklin Roosevelt, lembra que a liderança se exerce em diferentes campos de atividade política, mas sempre dentro do projeto próprio do líder e das forças que ele representa:

> *O líder criativo [...] coloca-se de alguma forma à parte da sociedade e assume papéis (como conciliador, como chefe de partido, como representante de toda a nação, como comandante-em-chefe, etc.) apenas como um meio tático de realizar seus objetivos estratégicos de longo prazo, e no longo prazo procura ampliar os limites dentro dos quais opera*[131].

130 "[L]eadership as a focus of group processes (the 'centralization of effort in one person as an expression of the power of all'); leadership as personality and its effects ('a combination of traits which enables an individual to induce others to accomplish a given task'); leadership as the art of inducing compliance ('the process by which an agent induces a subordinate to behave in a desired manner'); leadership as the exercise of influence ('the process of influencing the activities of an organized group in its efforts toward a goal setting and a goal achievement'); leadership as act or behavior ('the behavior of an individual while he is involved in directing group activities'); leadership as a form of persuasion ('the activity of persuading people to cooperate in the achievement of a common objective'); [...] leadership as an instrument of goal achievement ('the human factor which binds a group together and motivates it towards goals'); leadership as an emerging effect of interaction ('a process of mutual stimulation which, by the successful interplay of individual differences, controls human energy in the pursuit of a common cause'); leadership as a differentiated role ('leadership is a role within the scheme of relations and is defined by reciprocal expectations between the leader and other members') [...]". Cf. *ibid.*, p. 204-205.

131 Cf. BURNS, J. M. "A note on the study of political leadership". In: *id. Roosevelt 1882-1940. The lion and the fox*. San Diego: Harcourt Brace and Company, 1984, p. 481. Burns lembra também a importância do estudo da liderança política no mundo contemporâneo: "This progress is all the more welcome in an era when democratic peoples seek to understand the difficulties and possibilities of political

Mais do que simples questão de gosto ou preparo, diplomacia de cúpula se define como o exercício de liderança, pelo mandatário, valendo-se da política externa como área de atuação. O mandatário estará sendo principalmente líder, não diplomata; a função de diplomata, se existir, será subordinada à liderança. Mandatários não são diplomatas, não têm por que sê-lo. Sua lógica de atuação é outra. Wilson foi um grande presidente-diplomata enquanto fez da política externa um instrumento de prestígio próprio e de hegemonia do seu país; foi um mau diplomata quando negociou detalhes dos acordos e deixou seu país sem espaço de recuo.

Como exercício de liderança na área da política externa, a diplomacia de cúpula opera em dois eixos fundamentais, que constituem ao mesmo tempo estímulo e limite para ela: a política interna e a opinião pública, de um lado, e a política internacional, aí entendidos tanto o sistema internacional quanto a forma pela qual o país do mandatário procura nele inserir-se. A possibilidade e a efetividade de uma diplomacia de cúpula afirmativa dependem da forma como interagem variantes que operam ao longo desses dois eixos e que convém examinar brevemente.

3.6. Eixos da diplomacia presidencial: a política interna e a opinião pública

A política externa é um dos espaços do exercício de liderança dentro do projeto pessoal do líder nacional. A diplomacia é uma de tantas políticas públicas. Mas é também uma linguagem, uma gestualística, que qualquer líder bem capacitado ou hábil é capaz de aprender e utilizar de acordo com o conceito que ele próprio faz da sua função. Kennedy promovendo o "Peace Corps" ou a "Aliança para o Progresso", claramente identificados com a sua liderança,

leadership both in order to handle social and economic problems and to meet certain psychological needs of the people". Cf. *ibid.,* p. 481.

não é mais líder do que Truman promovendo o Plano Marshall e oferecendo-o como troféu de posteridade para o seu secretário de Estado. O que une as duas abordagens é a determinação de realizar algo na política externa, a partir de uma concepção do interesse nacional, e com isso reforçar a Presidência de cada um deles. São faces distintas da liderança, da capacidade de identificar as opções, fazer as escolhas e implementá-las.

Diplomacia de cúpula, na acepção mais pura do conceito, tem a ver com poder – poder interno para priorizar temas de política externa, poder externo para perseguir políticas que justifiquem o esforço, os riscos e a exposição do mandatário e que sejam capazes de responder às expectativas que se criam com essa participação direta do mandatário na ação externa do seu país. Poder tem uma relação direta com recursos à disposição do mandatário:

> *A presidência dá ao seu ocupante [...] uma variedade de recursos, tanto simbólicos como reais, que podem ser usados para alcançar objetivos de política [...]. Esses recursos incluem o poder e autoridade do cargo; a autoridade administrativa para tomar decisões e dar ordens; a capacidade de definir as premissas e pressuposições que os subordinados deverão usar ao tomar as suas decisões; um "púlpito de primeira" a partir do qual dirigir a atenção, definir as questões e praticar a arte da persuasão; e poder político doméstico. Mas apesar de que os presidentes têm recursos inquestionados para alcançar seus objetivos, eles não são o único participante poderoso do processo político. O poder de outros atores, entretanto, é muito mais específico do que o do presidente [...]*[132].

132 Cf. ANDERSON, P. A. "Deciding how to decide in foreign affairs". In: EDWARDS III, G. C. *et al.* (ed.) *The presidency and public policy making*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1985, p. 156.

São esses recursos que permitem ao presidente – e aos demais mandatários – exercer liderança também na área diplomática. Não há, porém, liderança ligada à política internacional que não passe pela política interna. Grandes estadistas internacionais – que atuaram em política externa – fizeram-no porque seus países ou seus projetos pessoais de poder impeliram-nos a isso. Os interesses políticos do mandatário são o vetor principal da sua atuação, e isso inclui a área externa:

> *Os interesses políticos de um presidente incluem manter o apoio dos grupos de interesse domésticos (o que contribui para a reeleição), manter o apoio do Congresso às agendas de política externa e doméstica, exercer a sua liderança tradicional em política externa [...] na política mundial e proteger e exercer o poder, a influência e a liderança inerentes ao cargo de presidente [...]*[133].

Liderança política, uma de cujas dimensões é a diplomacia de cúpula, tem, portanto, vigência em um cenário preciso: a política interna. Chefes de estado e governo suficientemente ativos para fazerem uma diplomacia que vá mais além de suas funções *ex officio* são seres políticos, que se reportam permanentemente às suas fontes de poder e agem para engrandecer-se perante elas: as forças partidárias, a opinião pública, a imprensa. Seus atos têm origem e repercussão nessas fontes de poder e só têm sentido em função delas. Somente compreendendo esse eixo fundamental da diplomacia de cúpula é possível vê-la em toda a sua complexidade, em todo o seu contraste com a diplomacia tradicional, de Estado – e em toda a sua sensibilidade em relação à mídia e à opinião pública. Seria impensável um mandatário que, querendo fazer diplomacia personalista, aceitasse atuar de acordo com os cânones da diplomacia tradicional: a gestão discreta, a negociação

133 Cf. *ibid.*, p. 155.

reservada, o gesto sutil, a vocação do anonimato dos bons diplomatas. A diplomacia de cúpula ou é pública ou não existe como tal. Lowi é esclarecedor a respeito:

> *Para um verdadeiro diplomata, a medida do sucesso em qualquer relação internacional é a sua ausência das primeiras páginas dos jornais. Um presidente não pode buscar esse tipo de sucesso. Presidentes precisam de crédito e o crédito vem da ação, não da ausência dela. Diplomacia e presidências plebiscitárias são inimigos naturais. A real necessidade de um presidente plebiscitário é a capacidade e a reputação de ter capacidade de produzir a pedido do seu eleitorado – ou de criar a aparência de produzir – resultados em política externa*[134].

Também seria inconcebível um mandatário que aceitasse ser uma ativa ferramenta diplomática do seu país sem levar em consideração o impacto adverso que a dedicação excessiva ou despropositada – do ponto de vista da opinião pública – às atividades diplomáticas pode trazer para o seu próprio projeto político ou para as forças que lidera ou representa. A lição de Wilson é exemplar: afastado dos Estados Unidos por cerca de cinco meses, com breve interrupção, para assumir pessoalmente, na Conferência de Paris de 1919, a complexa negociação de um Tratado de paz e de uma Liga das Nações que pouco tinham a ver com as necessidades de uma população ansiosa por retomar nos Estados Unidos o curso normal da vida após o armistício, Wilson teve o trabalho diplomático, o seu projeto de poder e a sua própria saúde arruinados pelos problemas que criou junto ao Senado e pela intransitividade da sua projeção mundial como estadista junto ao eleitorado, tanto

134 Cf. LOWI, T., *op. cit.*, p. 168.

na campanha pela aprovação da Liga quanto, pouco depois, na eleição do seu sucessor.

Wilson exemplifica a relação cambiante e volátil entre política interna e política externa e a necessidade de um monitoramento constante da opinião pública e das forças políticas. A própria evolução das formas de inserção internacional do país vai afetando a interação entre os elementos da política interna e a política externa e ampliando ou reduzindo o espaço para uma diplomacia que dialoga muito mais constantemente com o interno. Nos Estados Unidos, por exemplo, em plena vigência do isolacionismo norte-americano,

> *[p]orque as grandes potências eram responsáveis pela condução da maior parte das relações internacionais de importância, líderes políticos americanos podiam usar o mundo exterior como uma lata de lixo para conflitos domésticos. A questão tarifária era, de fato, um meio de deslocar conflitos domésticos. Mas, como consequência disso, nunca desenvolvemos uma distinção entre assuntos domésticos e externos, em teoria ou na prática. A política externa era política doméstica "por outros meios". Amadorismo foi o que se seguiu naturalmente a essa mistura dos processos doméstico e externo*[135].

Com a internacionalização da economia norte-americana e a expansão universal da sua hegemonia, entretanto, a política externa passou a ser campo para uma ação afirmativa do ponto de vista da política interna e da lógica do sistema político norte-americano, mas essa relação comportava matizes e variações. Wilson, que tivera êxito ao envolver os EUA na Primeira Guerra Mundial, vencendo o isolacionismo, fracassou ao persistir nessa linha, em parte porque executou mal a sua política junto ao Congresso, em

135 Cf. *ibid.*, p. 161.

parte porque não percebeu que suas ideias internacionalistas haviam perdido sustentação com o fim da guerra e a maior premência dos problemas internos. Wilson fracassou externamente quando a sua diplomacia presidencial perdeu funcionalidade interna. De nada adiantou a sua popularidade na França e na Grã-Bretanha; seus eleitores estavam no Kentucky e no Arkansas, em New Jersey e Illinois.

Kennedy, muitos anos depois, e em situação interna e internacional inteiramente diversa – quando as tensões da Guerra Fria se multiplicavam e constituíam uma ameaça real para a opinião pública norte-americana –, foi um dos que conceberam a sua diplomacia presidencial deliberadamente como uma forma de dar força à sua presidência:

> *Ao organizar a sua administração, [...] Kennedy acreditava que questões relacionadas com política externa iriam fazê-la ou quebrá-la e de forma previsível deu sua maior atenção a essa área. Da mesma forma previsível, os problemas iniciais da administração vieram da arena da política externa*[136].

Embora tenha esbarrado em problemas iniciais que puseram a sua presidência sob intensa crítica, na medida em que passou a colher êxitos com a sua diplomacia presidencial, Kennedy os transformou em dividendos de política interna – uma área onde persistiam conflitos e temas controvertidos, como os direitos civis. Acabou fazendo da política externa um espaço privilegiado do seu projeto político:

> *Seus sucessos mais recentes em política externa sem dúvida contribuíram para a sua continuada popularidade. A política externa de fato dominava o seu pensamento. Para John Kennedy a disputa eleitoral de 1964 iria depender de questões ligadas à guerra e à paz e*

136 GIGLIO, J. N., *op. cit.*, p. 44.

> *ele tencionava mostrar que os Estados Unidos detinham uma posição mundial mais forte como uma consequência da sua presidência*[137].

A política interna e a opinião pública são duas faces do mesmo vetor que orienta parte substancial da diplomacia de cúpula. A opinião pública é uma referência básica da diplomacia de cúpula, mesmo em regimes autoritários, em que a legitimidade se busca através do prestígio do governante e do culto à sua personalidade. A diplomacia de cúpula moderna reage à opinião pública, ou tenta cooptá-la ou impressioná-la; mas nunca deixa de dialogar com ela e com a política interna em geral. Por isso, teoricamente, "[n]enhum presidente faz um movimento internacional casualmente"[138]. Ao contrário, muitas vezes decisões de política externa são tomadas levando em conta, em primeiro lugar, quando não exclusivamente, o interesse da política interna e as relações entre o mandatário e a opinião pública. Pesquisas de opinião podem ser afetadas positivamente pelo desempenho do presidente na área externa. "Se isso exigir um ajuste de política externa, então será feito um ajuste", denuncia Lowi[139]. Reagan é um bom exemplo:

> *A explicação para a excepcional tendência nos índices de avaliação de desempenho de Reagan será encontrada nas relações exteriores – ou em eventos internacionais associados ao presidente. Não todo evento internacional associado ao presidente fará subir a avaliação de desempenho, mas entre eleições eventos internacionais são os únicos que farão subir os índices. [...] Em setembro de 1983, quando os índices de aprovação do presidente*

137 Cf. *ibid.*, p. 187.

138 Cf. LOWI, T., *op. cit.*, p. 173.

139 Cf. *ibid.*, p. 133.

> *Reagan haviam dado uma guinada para melhor, mas não iam necessariamente continuar a resistir à tendência declinante de todos os seus antecessores, um dos assessores da Casa Branca observou em um encontro privado: "Precisamos de uma grande vitória em algum lugar para mostrar que podemos gerenciar a política externa". Outro auxiliar presidencial acrescentou: "Precisamos um ganho em algum lugar, seja na América Central, no Oriente Médio ou com os russos"*[140].

Carter também se beneficiou do tratamento de uma crise na política externa:

> *Depois que revolucionários iranianos invadiram a Embaixada em Teerã e tomaram as cinquenta e tantas pessoas como reféns, o índice de aprovação geral do presidente Carter pulou de 32 por cento para 61, provavelmente o mais alto pulo na história das pesquisas*[141].

O presidente Bill Clinton também tem uma trajetória diplomática interessante. Tendo acusado seu antecessor de dar demasiada atenção à política externa e tendo adotado uma linha virtualmente isolacionista na sua primeira campanha eleitoral, Clinton,

> *[...] um presidente que agora vê o seu desempenho em política externa como um destaque dos últimos dois*

140 Cf. *ibid.*, p. 16 e 133.

141 Cf. *ibid.*, p. 172. Outros importantes momentos em que a aprovação de um presidente norte-americano foi positivamente afetada pela política externa foram 6% de aumento na aprovação presidencial depois do incidente do avião espião U-2 (Kennedy), 7% depois da viagem de Nixon à China, 4% após o anúncio do acordo de paz no Vietnã (Nixon), 9% depois do incidente com o *Mayaguez* (Ford) e 4% após a tentativa baldada de resgate dos reféns norte-americanos no Irã, em 1980 (Carter). Cf. EDWARDS III, G. C. *The Public Presidency: The Pursuit of Popular Support*. New York: St. Martin's, 1983, p. 247. Citado por LOWI, T., *op. cit.*, p. 16.

> *anos, está se sentindo mais confortável como negociador e estadista. [...] O Sr. Clinton gradualmente tornou-se seu próprio porta-voz de política externa [...] e descobriu o valor do engajamento silencioso e da liderança decisiva de parte da única superpotência em um mundo pós-soviético*[142].

Como consequência, a plataforma eleitoral de Clinton em 1996 dedicava amplo espaço à política externa, confrontando os resultados obtidos pela diplomacia presidencial de Clinton com a situação que ele encontrou e procurando extrair benefícios eleitorais das suas realizações[143].

O uso adequado do aparato à disposição do presidente norte-americano permite-lhe adotar uma política sustentada na área externa, voltada para a opinião pública:

> *A manutenção de uma multiplicidade de agências de política externa dá ao presidente um leque mais amplo de opções para manter a aparência e possivelmente mesmo a realidade de mostrar resultados em assuntos externos. São tais os canais de comunicação de massa do presidente que ele tem de simplificar e dramatizar os seus apelos, não importa se a comunicação lida com política externa, política doméstica ou outra coisa. Quase toda iniciativa ganha um nome de relações públicas. Toda iniciativa tem*

142 Cf. ERLANDGER, S.; SANGER, D. "A reluctant President embraces world role", *New York Times*, 29 de julho de 1996, p. 1.

143 "President Clinton and vice-president Gore have seized the opportunities of the post-Cold War era. Over the past four years, their leadership has made America safer, more prosperous, and more engaged in solving the challenges of a new era. [...] The Clinton-Gore administration's record of leadership has deterred America's adversaries and earned respect from our allies and partners". *Apud* telegrama 1.445, de 27 de agosto de 1996, da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado. *Arquivo da Secretaria de Estado.*

> *de ser "nova e melhorada". Toda iniciativa tem de ser uma resposta a "ameaças ao interesse nacional"*[144].

Poucos países dão um lugar de tamanho realce à política externa na agenda dos seus chefes de estado e governo. Poucos oferecem aos seus mandatários ganhos – e prejuízos – políticos internos a partir da agenda externa como os Estados Unidos[145]. O que é secundário na maioria dos países, ou necessariamente frustrante pela escassez de poder para levar adiante uma diplomacia de cúpula afirmativa e produtiva, adquire nos EUA uma dimensão proporcional à da política econômica e social. Isso, contudo, não enfraquece a noção de que todo chefe de estado ou governo empenhado em uma diplomacia pessoal tem permanentemente como ponto de referência a política interna e a opinião pública, de onde, quando menos, ele extrai autoridade e legitimidade para atuar no plano externo. Por isso mesmo, não só o presidencialismo norte-americano dá exemplos do diálogo da diplomacia de mandatários com a política interna e com a opinião pública. A Grã-Bretanha foi onde mais cedo se notou o peso da opinião pública na concepção da política externa:

> *Uma causa da unidade de pensamento da Grã-Bretanha em tempos de crise era a natureza representativa das instituições. Desde 1700, a opinião pública tem tido um papel importante na política externa britânica. Nenhum outro país na Europa do século XVIII tinha um ponto de vista da "oposição" com respeito à política externa; na Grã-Bretanha, isso era inerente ao sistema. [...] Porque*

144 LOWI, T., *op. cit.*, p. 170.

145 Uma análise do *New York Times* sobre a obrigação em que se viu Clinton, a um mês das eleições de 1996, de envolver-se em complexas negociações de paz no Oriente Médio, encontrando-se com Netanyahu e Arafat, aponta essa incidência da política externa sobre a política interna nos Estados Unidos: "Nothing that happens in these negotiations is likely to prove decisive in the Presidential campaign, but failure could slow Mr. Clinton's momentum". Cf. APPLE JR., R. W. "Clinton navigates a brittle Mideast peace effort", *New York Times*, 2 de outubro de 1996.

> *a política externa britânica cresceu à base de debates abertos, o povo britânico mostrou uma extraordinária unidade em tempos de guerra*[146].

Harold Nicolson assinala como a opinião pública dominava a visão de mundo das lideranças britânicas no final do século XVIII e início do século XIX, em franco contraste com a concepção de um Metternich, por exemplo, para quem "só a ideia de que o público devesse ter algum conhecimento ou opinião sobre a política externa pareceria perigosa e fantástica ao mesmo tempo"[147]. Para Lord Canning, a opinião pública era "o poder mais tremendo que talvez tenha jamais sido posto em ação na história do gênero humano". Palmerston encarnou muito do pensamento wilsoniano de cem anos depois ao dizer que "[a]s opiniões são mais poderosas do que os exércitos. As opiniões, se se fundam sobre a verdade e a justiça, prevalecerão no final contra as baionetas [...]"[148]. Gladstone, responsável também por uma importante diplomacia de mandatários, antecipou Wilson ao identificar na opinião pública a força moral que seria capaz de transformar a natureza das relações internacionais:

> *O mais impressionante exemplo do novo papel vital da opinião pública ocorreu na Grã-Bretanha, quando Gladstone derrotou Disraeli em 1880 na única eleição britânica disputada largamente sobre questões de política externa [...] Gladstone [...] via a política externa em grande medida do mesmo modo que os americanos após Wilson. [...] Em 1880, Gladstone, ofendido pela ênfase de Disraeli na geopolítica, lançou [...] a primeira campanha whistle-stop na história e a primeira na*

146 Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 100.

147 Cf. NICOLSON, H., *op. cit.*, p. 69.

148 *Apud ibid.*, p. 69.

> *qual as questões de política externa foram trazidas diretamente ao povo*[149].

Mas seria um equívoco pensar que a força da opinião pública na diplomacia de mandatários é uma característica exclusiva dos regimes democráticos. Os regimes autoritários também se utilizam da opinião pública para justificar iniciativas diplomáticas e se valem de iniciativas diplomáticas para mobilizar a opinião pública.

A Alemanha nazista e a Itália fascista se notabilizaram por esse manejo habilidoso da opinião pública. "As Cortes do Leste Europeu", lembra Kissinger referindo-se à Alemanha e à Áustria-Hungria do final do século XIX, "[...] o baluarte do conservadorismo – em certo sentido provaram ser mais susceptíveis à opinião pública nacionalista do que os governos representativos"[150]. A diferença fundamental é que nos sistemas democráticos a opinião pública é menos diretamente manipulável e manipulada pelos governos, graças à liberdade de imprensa e à possibilidade de escolha periódica das lideranças, e está sujeita também à pregação das forças de oposição.

É junto da opinião pública que a diplomacia de cúpula produz os efeitos que a liderança exercida pelo mandatário procura, de acordo com o seu projeto político. A política externa tem a vantagem de dar maior visibilidade à liderança, porque lida com elementos geralmente de grande sensibilidade junto à opinião pública: a defesa e a projeção da soberania, o prestígio do país como uma decorrência natural do prestígio do mandatário, a forte identificação que se produz entre o mandatário e a nacionalidade quando aquele atua no exterior ou defende os interesses do seu

149 Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 161. Truman foi quem consolidou as campanhas *whistle-stop* (literalmente "parada com apito" dado pela locomotiva ao chegar a uma estação), utilizando-se de um trem que ia percorrendo o país e parando a cada estação, onde o candidato se dirigia ao eleitorado da plataforma do último vagão.

150 Cf. *ibid.*, p. 163.

país diante de outros países. É aqui onde a noção jurídica de que o chefe de estado ou governo representa o país no direito internacional ganha uma dimensão política. O chefe de estado ou governo assume a identidade nacional, apagando (ao menos idealmente) as diferenças internas, em contraste com a alteridade representada pelos estrangeiros, pelos outros mandatários com quem interage. É uma imagem forte, que, bem trabalhada, tem um impacto insubstituível.

A diplomacia também aparece como um verdadeiro teste da liderança no imaginário da opinião pública; afinal, para a opinião pública, a imagem de outros estadistas geralmente chegou através de atos de diplomacia de cúpula – encontros internacionais, grandes conferências, liderança na condução da guerra, protagonismo no estabelecimento da paz, etc. Há uma relação inegável entre a condição de estadista e o exercício da diplomacia de cúpula. A opinião pública espera que os seus estadistas façam diplomacia de cúpula; que projetem através dela e do prestígio do mandatário seu próprio sentimento de nacionalidade, a sua identidade e os seus valores. Em condições normais, há uma expectativa benevolente em relação ao mandatário que faz diplomacia, *a única seara em que ele lida com iguais*. A diplomacia de cúpula traduz – ou põe à prova – a noção de preparo, de conteúdo, de capacidade e de experiência no mandatário. Como é o único que pode falar pelo país no exterior – e essa exclusividade é reconhecida duplamente, pelo direito interno e pelos interlocutores –, o mandatário tem em seu desempenho a oportunidade sem par de trabalhar favoravelmente a sua própria imagem, sem que nenhuma outra personalidade política lhe possa trazer sombra ou fazer concorrência no plano interno.

Entretanto, a diplomacia de cúpula também entra em uma relação adversativa com a opinião pública. Expectativas que, bem cumpridas, se transformam em ganhos políticos para os

mandatários podem tornar-se um pesadelo semelhante ao de George Bush pai desmaiado aos pés do primeiro-ministro japonês. Erros, frustrações, gafes e humilhações externas são potencializadas pela sensibilidade e expectativas da opinião pública. Uma diplomacia de cúpula mal trabalhada em termos de comunicação social, ou inoportuna em relação às urgências internas pode agravar a percepção potencial de que a dedicação do mandatário à política externa compete com a boa administração do país. O número de compromissos de diplomacia de cúpula cancelados em função de problemas internos ou da iminência de uma decisão importante no Legislativo, ou ainda em função de um desastre natural ou de uma crise política apenas atesta a onipresença dessa ameaça interna sobre a diplomacia de cúpula.

Há uma fronteira movediça entre a diplomacia de cúpula e a noção de alheamento ou indiferença em relação aos problemas internos, especialmente porque a diplomacia tem cenários, rituais e protocolos que contrastam muito intensamente com certas realidades internas adversas. A própria ideia de viagem – uma simplificação corrente do conceito de visita oficial de mandatário – é politicamente negativa, ao evocar em princípio as noções de superfluidade, lazer, luxo, *dépaysement*, descomprometimento, distanciamento. Tentar neutralizar esse risco de percepção equivocada por parte da opinião pública, prevendo programas intensos, plenos de compromissos, *photo ops* e encontros paralelos pode apenas agravar as coisas, adicionando à má imagem pública da visita o complicador de iniciativas falaciosamente concebidas.

Além disso, a diplomacia de cúpula choca-se frequentemente com a baixa prioridade ou desconhecimento dos temas de política externa e internacional na opinião pública. A indiferença e o desinteresse de parcela da opinião pública pelas relações exteriores podem ser ainda complicados pelo problema do varejo temático dos

grupos de interesse – um problema característico das modernas sociedades industriais, cujos públicos interessados em política externa, sempre minoritários, embora influentes, tendem a ver o mundo e a diplomacia do seu país, e especialmente a diplomacia presidencial, que tem mais visibilidade, pelo prisma distorcido dos seus interesses setoriais ou tópicos.

3.7. A imprensa

Finalmente, a relação da imprensa com a diplomacia de cúpula tornou-se problemática à medida que se foram multiplicando e banalizando as iniciativas, gestos e deslocamentos diplomáticos de chefes de estado e governo.

O interesse da mídia pela diplomacia de cúpula é antes de mais nada decorrência do seu interesse pela figura do mandatário – a figura política mais importante enquanto não houver um sucessor estabelecido e com data certa para entrar em funções. Grande parte da cobertura de mídia nacional que a diplomacia de cúpula recebe é referida ao projeto interno do mandatário, e não à diplomacia do país.

Inversamente, o interesse do mandatário pela cobertura da imprensa é proporcional ao efeito positivo que essa cobertura possa ter para o seu projeto interno. A diplomacia torna-se, assim, um pretexto. O planejador diplomático deve compreender isso para evitar toda sorte de frustrações, operando para conquistar as sobras de espaço nas coberturas.

Os ganhos de cobertura que a diplomacia, como atividade de Estado, tiver em função de uma atividade de diplomacia presidencial poderão ser ocasionais. Diplomacia de cúpula não gera cobertura diplomática, gera cobertura política. A menos que seja capaz de gerar um *lead* importante – o que não é comum –, a

diplomacia só interessa como peça de uma equação política e as visitas ao exterior como cenário diferente para a política interna.

A frustração comum em entrevistas coletivas conjuntas de mandatários é mera consequência dessas realidades: expostos às perguntas dos jornalistas em meio a um evento internacional, os mandatários não deixarão de ser perguntados – e não deixarão de responder – sobre toda sorte de assuntos internos dos seus países. As perguntas ligadas ao ato de diplomacia de cúpula quase sempre serão residuais. Diante de uma agenda interna vibrante, o jornalista que gastar a sua pergunta com um tema de política externa estará arriscando-se a perder o emprego ou a ser repreendido. O mandatário também aproveitará a intensidade da cobertura e o foco sobre a sua pessoa para fazer declarações ou passar recados. Além disso, como a diplomacia de cúpula não tem o efeito de suspender a vida política no país – embora possa diminuir a sua intensidade e até neutralizar conflitos internos em nome da coesão para efeitos externos –, a política interna e a administração do país continuam a produzir fatos, declarações e denúncias cuja repercussão será objeto de cobertura jornalística junto ao mandatário.

3.8. O eixo da política externa

O segundo eixo em torno do qual gira a diplomacia de cúpula é o da política externa. Embora a diplomacia de cúpula seja fortemente influenciada e determinada por influxos de política interna e de opinião pública, ela depende naturalmente de uma série de fatores ligados à política internacional e às necessidades diplomáticas do país. De forma alguma é uma simples decorrência do ativismo internacional que o mandatário queira, por um ato de voluntarismo, desenvolver. Todos os Estadistas que ligaram a sua projeção também à política internacional atuaram em momentos

importantes de inflexão da posição de seus países ou diante de uma grave ameaça à sua sobrevivência como Nação independente[151].

Não há grande projeto de diplomacia de cúpula sem um grande projeto nacional por trás, até porque projetos de política externa não se sustentam sozinhos, sem um país para dar-lhes estrutura e substância. A lição da Operação Pan-Americana de Juscelino Kubitschek é definitiva. Não foi mero oportunismo de Kennedy tomar a ideia depois de falida e relançá-la, com adaptações, sob o nome de "Aliança para o Progresso". Por trás da OPA havia um projeto de prestígio; por trás da Aliança havia um projeto de poder (e também de prestígio). Isso faz toda a diferença. Naturalmente que a proliferação do uso da diplomacia de cúpula, hoje, torna mais difícil separar o que é um projeto efetivo de liderança (interna, regional ou internacional) daquilo que é mera decorrência da banalização do uso dos chefes de estado e governo para fazer diplomacia. Mas certamente ainda há espaço para uma diplomacia de estadistas, especialmente na América Latina, um espaço político que só agora começa a organizar-se depois de décadas, ou mesmo séculos, de submissão a hegemonias externas. O projeto de integração entre o Brasil e a Argentina, que evoluiu para o MERCOSUL, é prova disso. Nasceu da diplomacia presidencial, atrás da qual havia projetos nacionais em consolidação e o respaldo de interesses internos dos dois países.

A pertinência da política externa como fator de poder – portanto, como motivador de ação diplomática tanto tradicional como de cúpula – é função de muitos elementos: do grau de projeção externa do país, da qualidade do seu relacionamento

151 A lista é infindável: Richelieu, Luís XIV, Palmerston, Napoleão, Bismarck, Disraeli, Gladstone, Theodore Roosevelt, Wilson, Franklin Roosevelt, Churchill, Stalin, De Gaulle, Adenauer, Nasser, Tito, Gandhi, Anuar El-Sadat, Nelson Mandela, Yitzhak Rabin – todos viveram e atuaram em injunções importantes da vida de seus países e projetaram essa injunção na política internacional e na política interna.

com os vizinhos, do número e intensidade dos seus interesses internacionais, do número e extensão dos conflitos, litígios e contenciosos internacionais (políticos, comerciais, territoriais) que o afetem, da importância das variáveis externas (investimentos, mercados, tecnologias) sobre o projeto nacional, da abertura do país para o mundo, da capacidade da opinião pública de conhecer os temas externos e dar-lhes importância, da presença de comunidades de origem estrangeira, da intensidade da vida nas áreas de fronteira, da existência de comunidades nacionais no exterior, da existência de focos de instabilidade próximos do país ou afetando parte dele, e assim por diante.

Depende também da rede de relacionamentos diplomáticos que o país mantenha, tanto no plano das relações bilaterais, quanto no plano regional e internacional, da sua participação em foros multilaterais, da sua capacidade de atuar afirmativamente nesses foros, da sua projeção como parceiro real ou potencial. São todos elementos mensuráveis, capazes de indicar, inclusive, se um país determinado apresenta um *deficit* ou um *superavit* de atividade diplomática, tanto tradicional quanto de cúpula, na defesa dos seus interesses.

Em certos países, a intensidade dos interesses internacionais e sua importância dentro da mecânica da política interna e da opinião pública têm motivado uma intensa diplomacia de cúpula. Na sua obra clássica sobre liderança política, considerada uma bíblia sobre o poder presidencial nos Estados Unidos e um importante subsídio para a reflexão sobre a presidência em outros países, Richard Neustadt mostra como a política externa é parte intrínseca, inseparável, do que se designa genericamente pelo conceito de "Presidência" nos Estados Unidos[152]. A análise dos

152 Cf. NEUSTADT, R. E. *Presidential power and the modern presidents. The politics of leadership from Roosevelt to Reagan.* New York: The Free Press, 1991.

métodos de trabalho, ênfases, capacidades etc., dos presidentes norte-americanos acaba necessariamente concentrando-se em grande parte em assuntos do domínio da política externa: a condução da guerra e a negociação da paz, o Plano Marshall, a Guerra da Coreia, as crises de Berlim, o Leste Europeu, o Vietnã, Cuba, Nicarágua, Irã e, sobretudo, as relações com a União Soviética constituíram áreas privilegiadas para testar e avaliar a liderança dos presidentes dos EUA.

Como expressão de um poder nacional em pleno exercício, a diplomacia presidencial norte-americana consolidou-se pela prioridade que os assuntos internacionais necessariamente ganham na agenda do presidente de uma superpotência com presença e interesses globais como os Estados Unidos. Não por acaso a diplomacia presidencial norte-americana se firma com Theodore Roosevelt, o presidente por excelência da expansão do poder norte-americano na sua região e mesmo em escala global.

A diplomacia presidencial norte-americana também se fortaleceu, dentro e fora do país, pelo permanente e deliberado exercício das prerrogativas diplomáticas do presidente, através de iniciativas ou políticas que se identificam com cada Presidência, que chegam a receber o nome dos presidentes que as idealizaram e puseram em prática e que ganham uma grande importância política interna, transformando-se em temas de campanhas eleitorais e em elemento de avaliação da liderança (*statesmanship*) dos presidentes. Externamente, a diplomacia presidencial norte-americana tem sido apresentada ao mundo como uma imagem do poder da Casa Branca, uma imagem que se projeta através do aparato que circunda os presidentes e do poder de convocação que eles têm como mandatários do país mais poderoso no globo.

Trata-se, portanto, de aquilatar a base real, diplomática, que existe para o exercício de uma diplomacia de cúpula. Porque a

diplomacia de cúpula, embora seja um *écart* considerável em relação à diplomacia tradicional, guarda as suas características básicas. Não pode haver diplomacia de cúpula inteiramente desvinculada do projeto diplomático do país, como um projeto estritamente pessoal do mandatário.

Nenhum mandatário consegue ter projeção internacional ou demonstrar liderança interna com base na diplomacia por puro voluntarismo. Tome-se o exemplo de Oscar Arias, presidente da Costa Rica e prêmio Nobel da Paz pelo seu desempenho na pacificação da América Central no final dos anos 80, com um plano de paz que levou o seu nome. O chefe de estado de um pequeno e tímido país centro-americano conseguiu, com base em elementos muito concretos, uma projeção internacional comparável à das grandes lideranças deste século, como comprova o próprio Nobel. Uma vez esgotada a base real que lhe permitiu executar a sua diplomacia presidencial, Arias esgotou-se como estadista tanto na Costa Rica como no plano regional ou mundial. Carter, ao contrário, ganhou uma intensa sobrevida diplomática como ex-presidente.

Independentemente da importância da agenda externa para a política interna e para o projeto de poder do mandatário, as relações internacionais também são responsáveis pela imposição de uma agenda de cúpula sobre a agenda de política externa dos mandatários. No mínimo, há uma demanda adicional sobre o desempenho *ex officio* da responsabilidade originária do mandatário pela política. A multiplicação dos foros de diplomacia de cúpula, com ou sem razão e substância diplomática, é um fato das relações internacionais. A busca de visibilidade para as iniciativas diplomáticas, em um mundo em que qualquer notícia, por importante e impactante que seja, disputa espaço com milhares de outros estímulos midiáticos, leva naturalmente ao uso do instrumento com maior visibilidade e poder de mobilização

da mídia e da própria burocracia. Estabelece-se uma dinâmica muitas vezes perversa entre os dois principais vetores externos da diplomacia de cúpula, o impulso natural do país a lançar-se ao exterior e a obrigação de estar presente, no mais alto nível, em uma multiplicidade de foros de diplomacia obrigatória.

3.9. O mito da relação pessoal e a crítica da diplomacia de cúpula

A história da diplomacia de cúpula apresenta diversos momentos em que a atividade diplomática dos mandatários é justificada a partir da noção de que a relação pessoal entre eles pode constituir um fator fundamental para avançar os assuntos da relação entre os Estados. Analisando a *détente*, por exemplo, Joan Hoff argumenta que "[a] *détente* dependia muito das interações pessoais entre líderes individuais e de suas percepções da força relativa de seus países ou de quaisquer benefícios tangíveis provindos de um relaxamento de tensões"[153]. Churchill dá um testemunho importante sobre essa concepção da diplomacia de encontros ao explicar as razões que levaram ao primeiro *summit* entre ele e Roosevelt, em agosto de 1941, a bordo de navios de guerra ao largo da costa de New Foundland:

> *Eu tinha o mais intenso anseio por encontrar o Sr. Roosevelt, com quem eu mantinha uma correspondência com crescente intimidade desde havia dois anos. Além disso, uma conferência entre nós proclamaria a associação cada vez maior entre a Grã-Bretanha e os Estados Unidos, causaria preocupação aos nossos inimigos, faria o Japão ponderar e animaria nossos amigos. Também havia muitos negócios a serem tratados sobre a intervenção americana no Atlântico, ajuda à*

153 Cf. HOFF, J. *Nixon reconsidered.* Nova York: Basic Books (Harper Collins), 1994, p. 184.

> *Rússia, nossos próprios suprimentos e, sobretudo, a crescente ameaça do Japão*[154].

O registro de Churchill é perfeito para dar uma visão de conjunto da diplomacia de cúpula feita através dos encontros: o sentido prático, do ponto de vista diplomático, que assume a relação pessoal; o sentido simbólico que assume o encontro; e a existência de uma agenda própria de mandatários para dar feição substantiva à iniciativa.

Há, contudo, uma fronteira indefinida entre essa justificativa operacional da diplomacia de encontros e uma justificativa tautológica, que promove os encontros pelos encontros mesmos. A história dos modernos *summits* inaugurados em plena Guerra Fria começou de certa forma com essa perspectiva ilusória: a de que a relação pessoal entre os mandatários necessariamente leva a uma melhoria nas relações entre os seus Estados e blocos. O próprio Churchill usou o argumento ao propor, em 1953, a retomada das conferências dos Três Grandes. Em carta a Molotov, disse:

> *poderíamos renovar a nossa relação do tempo da guerra [...] Naturalmente, eu não imagino que pudéssemos acertar qualquer das graves questões que pendem sobre o futuro imediato do mundo. [...] Eu não esperava nenhuma decisão maior nesse encontro informal, mas apenas restaurar uma base amigável e fácil entre nós [...]*[155].

Completando perante o Parlamento britânico a ideia dessa conferência de "amigos", Churchill reduziria a agenda a praticamente nada:

154 Cf. CHURCHILL, W. *Memories of the Second World War* (Adridged edition by Denis Kelly). New York: Bonanza Books, 1978, p. 489.

155 *Apud* KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 510.

> *Essa conferência não deveria ser dominada por uma agenda grave ou rígida. [...] Deveria estar confinada ao menor número possível de Potências e pessoas [...] deveria haver um sentimento geral entre os que estivessem reunidos de que eles deveriam fazer algo melhor do que rasgar a raça humana, incluindo eles próprios, em pedaços*[156].

Embora não tenha sido convocado em função dos esforços de Churchill, que já havia deixado o poder, o *summit* de Genebra, de 1955, consagrou essa perspectiva, motivando a criação da expressão "espírito de..." para justificar o êxito de encontros de cúpula que não avançaram concretamente na agenda. Kissinger crítica a ideia de "atmosfera", que voltaria a estar por trás de outras iniciativas de utilização da diplomacia de cúpula:

> *Harold Macmillan argumentava que o verdadeiro significado da cúpula de Genebra tinha residido não em qualquer acordo específico, mas nas relações pessoais que ela havia ajudado a estabelecer entre os líderes. Até na pátria da diplomacia do equilíbrio do poder a atmosfera era elevada a elemento-chave da política externa*[157].

Macmillan se notabilizaria por essa visão entusiasta das relações pessoais entre governantes, com o seu "apelo costumeiro a uma paz baseada em relações pessoais entre líderes mundiais". Caberia a Kruschev dar-lhe uma dura resposta, pouco após sua visita a Moscou, em fevereiro de 1959, quando mais uma vez levantou a ideia de que boas relações pessoais entre os líderes facilitariam o caminho da paz: "A história ensina que não são confe-

156 Cf. CHURCHILL, W. "Discurso na Câmara dos Comuns, 11 de maio de 1953", *apud ibid.*, p. 511.

157 Cf. *ibid.*, p. 517.

rências o que muda as fronteiras entre os estados"[158]. O *summit de* Camp David, em 1959, ofereceu outro exemplo de substituição do conteúdo pela forma, com a valorização da noção de "espírito". Diz Kissinger, sempre crítico da concepção desses *summits* inaugurais:

> *Uma vez mais, o encontro dos dois chefes de governo enfatizou a atmosfera sobre a substância, como simbolizado no slogan "o espírito de Camp David". [...] A lista de realizações incluía intercâmbios culturais, maior comércio e maior cooperação científica, nenhum dos quais requeria um encontro entre os chefes de governo. [...] Em 1955, a cúpula de Genebra permitiu a Kruschev alcançar um relaxamento da tensão sem fazer nenhuma concessão substantiva; em 1959, Eisenhower alcançou o mesmo resultado invocando o assim chamado espírito de Camp David*[159].

Nixon também critica a complacência com a ideia de que o "espírito" supostamente gerado por um *summit* é um sinal positivo:

> *Se a história é algum guia, avaliar um encontro de cúpula em termos do "espírito" que ele produz é a evidência de fracasso mais do que de sucesso. Os espíritos de Genebra em 1955, de Camp David em 1959, de Viena em 1961 e de Glassboro em 1967 produziram cada um uma breve melhora na atmosfera, mas nenhum progresso significativo para resolver as grandes questões. Espírito e tom importam apenas quando dois líderes de nações*

158 Cf. *ibid.*, p. 579. Macmillan era incorrigível em seu otimismo sobre as relações pessoais. Querendo ganhar tempo na crise de Berlim de 1961 e evitar o que parecia então muito possível – um enfrentamento direto entre as duas superpotências em solo europeu –, encorajou negociações, quaisquer negociações de cúpula, com o argumento simplista de que, "[i]f the Heads of State were swanning around each other's territories, one could hardly believe that there would be a sudden and fatal explosion". Cf. MACMILLAN, H. *Pointing the way, 1959-1961*, *apud ibid.*, p. 573.

159 Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 581-582.

> *com interesses similares têm um desentendimento que pode ser resolvido pelo seu melhor conhecimento recíproco. Tais fatores são irrelevantes quando nações têm diferenças irreconciliáveis, o que é o caso quando se trata dos Estados Unidos e da União Soviética*[160].

A crítica à complacência com o "espírito" ou a "atmosfera" permanece muito atual. A diplomacia de cúpula mais recente multiplica os encontros cuja única justificativa é precisamente o fato em si do encontro ou o espírito que prevalece entre os mandatários, como se a diplomacia se tivesse transformado em uma linguagem sem conteúdo, em um significante sem significado, para retomar a velha dicotomia linguística de Saussure.

Essa mesma perspectiva está por trás de grande número de iniciativas de diplomacia de cúpula. Em 1991, ao promover a I Reunião de Cúpula Ibero-Americana, o governo mexicano centrou-se muito no próprio fato da realização da conferência para justificá-la. "Dizia-se à época que o simples fato de a reunião vir a se realizar constituía objetivo autojustificado", lembra Seixas Corrêa. "A 'foto de família' dos mandatários seria suficiente para assegurar à reunião o impacto pretendido"[161].

A banalização do uso da diplomacia de cúpula e sua perda de substância ocasional em função de abordagens que privilegiam o "espírito", a "atmosfera", a "importância das relações pessoais", a "foto de família" ou a *photo op* são apenas parte das críticas tradicionalmente feitas à diplomacia de cúpula. A Embaixada em Londres resume, em relato sobre a estreia do primeiro-ministro

160 Cf. NIXON, R. "Superpower summitry". In: *Foreign affairs*, v. 64, n. 1, p. 1, outono de 1995.

161 Cf. SEIXAS CORRÊA, L. F. de. "As Conferências de Cúpula Ibero-Americanas: um formato em busca de substância". In: FONSECA JR., G.; NABUCO, S. (org.). *Temas de política externa brasileira II*, v. I. Brasília: IPRI/Paz e Terra, 1994, p. 156.

Tony Blair na diplomacia de cúpula na reunião do G7 em Denver, dois problemas graves enfrentados por mandatários-diplomatas:

> *Para Blair, Denver foi um "batismo de fogo" em vários sentidos; entre eles, como um primeiro contato com a dificuldade criada pelo contraste visível entre compromissos cada vez mais numerosos e inevitáveis que compõem a chamada diplomacia de cúpula e a falta de resultados passíveis de tradução prática para consumo pela opinião pública interna. Na mídia, começaram a aparecer sugestões de que Blair dedique menos tempo a tais eventos e se ocupe dos temas domésticos*[162].

Entretanto, muitas críticas à diplomacia de cúpula em geral são feitas de um ponto de vista da diplomacia tradicional, assinalando os problemas que, para a política externa, decorrem da intromissão dos elementos fortemente associados à diplomacia de cúpula – a política interna e a pressão da opinião pública. É sobre a incidência dos aspectos extradiplomáticos da diplomacia de cúpula, portanto, que recai boa parte das críticas.

Nicolson faz a sua crítica generalizada da inclinação dos países democráticos "a permitir que seus políticos profissionais participem pessoalmente da negociação". Embora a generalização seja pertinente, é preferível aqui encará-la sob o ângulo da diplomacia de cúpula. Diz ele:

> *Há momentos nos quais sem dúvida é essencial que o chefe de governo ou o ministro das relações exteriores assistam a conferências importantes. Não obstante, as visitas pessoais repetidas [...] não deveriam fomentar-se.*

162 Cf. telegrama de 26 de junho de 1997, da Embaixada em Londres para a Secretaria de Estado. *Arquivo da Secretaria de Estado.* Na imprensa britânica, cf. JENKINS, S. "Unsustainable summitry", *The Times*, 25 de junho de 1997: "Tony Blair's globetrotting is wasteful, superfluous and exhausting. His survival depends on regaining control of his diary".

> *Tais visitas excitam a expectativa pública, conduzem a falsas interpretações e criam confusão. O tempo de que dispõem esses visitantes nem sempre é suficiente para que possam ter uma deliberação paciente e tranquila. As honras oferecidas [...] em uma capital estrangeira podem produzir cansaço físico, excitar a vaidade ou confundir o juízo. O desejo de não ofender [o anfitrião] pode induzir, com resultados lamentáveis, a evitar a discussão de questões difíceis ou a que se deem mostras de imprecisão sobre pontos agudos de controvérsia*[163].

Kissinger amplia as preocupações críticas de Nicolson:

> *É quase sempre um erro para chefes de estado dedicar-se a detalhes de uma negociação. Eles são obrigados a dominar questões específicas normalmente manejadas pelas suas chancelarias e são levados a ocupar-se de assuntos mais apropriados aos seus subordinados, enquanto se mantêm longe de questões que só chefes de estado podem resolver. Já que ninguém sem um bem desenvolvido ego chega ao mais alto cargo, o compromisso torna-se difícil e os obstáculos são perigosos. Com as posições domésticas dos interlocutores tão frequentemente dependentes, ao menos na aparência, de sucesso, as negociações mais frequentemente se concentram em ocultar as diferenças do que em lidar com a essência de um problema*[164].

Kissinger lembra ainda o exemplo de Potsdam para ilustrar como a diplomacia de cúpula muitas vezes impede o avanço concreto de tratativas diplomáticas: "Muito foi deixado ambíguo e inacabado e, como frequentemente ocorre quando chefes de estado

163 Cf. NICOLSON, H., *op. cit.*, p. 93.

164 Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 530.

não conseguem concordar, as questões espinhosas foram passadas para os chanceleres para mais discussão"[165].

Para reforçar a crítica à ênfase nas relações pessoais proporcionadas por encontros de cúpula, Kissinger lembra a importância de substância por trás dessas relações: "[N]enhum estadista americano estava preparado para fazer o tipo de ameaça ou pressão que Churchill contemplava e que a psicologia de Stalin teria requerido"[166].

Nicolson também critica a ênfase na "importância dos aspectos pessoais" da diplomacia de cúpula, lembrando que "a diplomacia não é a arte da conversação, mas a arte de negociar acordos de forma precisa e ratificável"[167]. E prossegue:

> *Nesse sentido, em circunstâncias ordinárias, é muito melhor deixar a negociação em mãos do diplomata profissional. Suas visitas ao ministério de relações exteriores do governo junto ao qual está acreditado não despertam a expectativa pública, não dão lugar a indiscrições da imprensa e se forem estéreis não provocam a desilusão pública. Ele dispõe de tempo suficiente para renovar as suas visitas em intervalos regulares e para ocupar as semanas ou dias entre essas visitas em informar o seu governo ou refletir com tranquilidade sobre a própria negociação. Não se vê estorvado pelo cerimonial ou embaraçado pela excessiva cortesia*[168].

O tipo de constrangimentos extradiplomáticos a que o mandatário está submetido é também motivo de preocupação.

165 Cf. *ibid.*, p. 435.

166 Cf. *ibid.*, p. 436.

167 Cf. NICOLSON, H., *op. cit.*, p. 93.

168 Cf. *ibid.*, p. 93-94.

Sorensen, por exemplo, aponta a visibilidade do mandatário como um desses constrangimentos:

> *Tampouco pode o presidente ser o seu principal negociador. Há glória no encontro de cúpula. Mas também há perigo e pressão. Um negociador subordinado do departamento de Estado pode melhor retardar uma resposta, arriscar uma ofensa, repudiar um erro, prover um anteparo e proteger o prestígio de um presidente*[169].

A premência de tempo característica desses encontros tende a forçar resultados apenas para ter resultados. Por causa dos elementos extradiplomáticos envolvidos, mandatários têm uma enorme dificuldade em assumir que seu encontro seja um fracasso, ou tenha de ser adiado ou suspenso. Porque a sinalização diplomática e sobre a liderança dos mandatários envolvidos seria muito negativa, a pressão por resultados pode forçar a adoção de opções desvantajosas para uma das partes ou o esvaziamento do encontro. Resultados a qualquer custo, ou negociados a partir da instância máxima de decisão, trazem "o risco de inviabilizar outras soluções que órgãos intermediários poderiam alcançar, inclusive por meios mais convenientes, e por vezes de natureza transitória, [do] que uma solução assimilável à rigidez de uma *res judicata*"[170].

O mandatário entra no topo de uma hierarquia funcional; é, para quase tudo, a última instância decisória, para além da qual não há recurso interno disponível. Recuar a partir das suas posições é sempre difícil e politicamente custoso. Seu poder tende a ser descomunal, ao mesmo tempo em que gera expectativas proporcionais junto à opinião pública e aos setores interessados nas questões sob sua responsabilidade direta.

169 Cf. SORENSEN, T., *op. cit.*, p. 240.

170 Cf. SOARES, G., *op. cit.*, p. 37.

A pressão dos elementos extradiplomáticos e a expectativa de infalibilidade dos mandatários leva quase sempre a que boa parte dos resultados de encontros de cúpula seja previamente decidida pelas instâncias tradicionais da diplomacia. Isso torna importante que não se desmobilize a diplomacia tradicional com base na suposição de que a frequência e intensidade do uso da diplomacia de cúpula pode substituí-la total ou parcialmente. O trabalho da diplomacia tradicional não se retraiu com a proliferação da diplomacia de cúpula; aumentou exponencialmente, apenas perdendo muito da pouca visibilidade que já tinha.

Paralelamente, a diplomacia de cúpula implica a administração de um recurso escasso: o tempo e a disponibilidade do mandatário, objeto de um sem-número de solicitações e em geral dono da agenda mais movimentada, disputada e valorizada do país. Como não é possível utilizar o mandatário como alavanca de todas as iniciativas diplomáticas, a seletividade e o critério são, ou deveriam ser, elementos básicos na concepção de uma diplomacia de cúpula.

A falta de seletividade, além de banalizar a diplomacia do mandatário, gera precedentes que se transformam em pressão mais adiante. Pela sua hierarquia, o mandatário sinaliza prioridades e focaliza a atenção. Seria apenas natural que a sua participação em iniciativas diplomáticas obedecesse também a essa mesma hierarquia; que se valorizasse o instrumento da participação presidencial na exata proporção do valor simbólico do mandatário e do fato de que a partir de suas posições os recuos são custosos e difíceis. Sua utilização deve ser seletiva e criteriosa pela mesma razão que torna inconsistente enumerar um grande número de prioridades em um projeto de ação, contrariando a evidência de que, onde há muitas prioridades, nada é prioritário.

Havia certa sabedoria, por exemplo, em rejeitar *in limine* a participação do presidente brasileiro em posses presidenciais

e em conferências multilaterais sem objetivos precisos e agenda conhecida e substantiva. Derrubada essa prática, lidamos agora com a pressão do risco da ausência: estar presente não é importante, mas gasta tempo e ocupa a disponibilidade do presidente, gerando expectativas em relação a outras oportunidades semelhantes; estar ausente tem um custo político oneroso e traz o risco de parecer discriminatório, deselegante e soberbo. A ausência, que era a prática, tornou-se uma exceção, um gesto político, um custo.

A questão da escassez relativa do tempo do mandatário leva a outra crítica frequente e difundida da diplomacia de cúpula: a competição entre a administração dos assuntos internos e dos assuntos de política exterior. É aqui, provavelmente, que se encontra a crítica mais perigosa do ponto de vista político para um mandatário. A ideia de que "gaste" tempo em assuntos diplomáticos quando a opinião pública – ou setores dela – percebe maior urgência e importância em determinados assuntos internos pode ter um custo político elevado. Mais uma vez o exemplo histórico de Wilson é de grande atualidade. O tempo excessivo que gastou participando pessoalmente da Conferência de Paz de Paris provou-se custoso do ponto de vista político; e esse custo foi comprovado imediatamente com a deterioração das suas relações com o Congresso, inviabilizando a aprovação do Tratado de Versalhes e da Liga das Nações, e, a prazo mais longo, com a rejeição do eleitorado ao internacionalismo wilsoniano.

Por outro lado, nos sistemas democráticos, nada é discreto ou reservado com a participação de um mandatário. Figura pública, de alta visibilidade e responsável perante a opinião nacional e o Congresso, o mandatário atua sob a intensa luz da atenção pública. Uma das características básicas da diplomacia, a reserva – que permite a flexibilidade e os embates de poder sem que estes desgastem as relações entre as soberanias envolvidas – diminui

ou desaparece completamente. Wilson, o apóstolo da diplomacia pública e ele mesmo um praticante dessa diplomacia ao envolver-se tão intensamente na condução pessoal da política externa, cometeu um de seus muitos erros na Conferência de Paz de Paris ao decidir participar de negociações fechadas com seus contrapartes europeus. Gerou perplexidade com isso e transformou-se em uma contradição viva ao pregar a abolição de acordos secretos ao mesmo tempo em que aceitava negociar sob reserva apesar da sua imensa visibilidade[171].

Outras críticas à diplomacia de cúpula dizem respeito à preparação, ao desenrolar e sobretudo *ao follow-up* dos encontros. A premência de tempo e a incidência direta de fatores como a personalidade do mandatário e a forma como interage com seus pares afetam o alcance e a profundidade das conversações. Agendas cuidadosamente negociadas são descartadas ou reduzidas a alguns poucos pontos e os pontos tratados o são de forma superficial, que exige *follow-up* diplomático. O *follow-up* é o pior momento da diplomacia de cúpula: porque não tem a atenção e a visibilidade da atividade de cúpula propriamente dita, nem a premência e a força catalisadora dos encontros a que deve dar seguimento, é em geral relegado a segundo plano e rebaixado funcionalmente, perdendo-se nos meandros da burocracia, quando não é inviabilizado pelo trabalho preparatório do compromisso de cúpula seguinte. Se o mandatário não tiver um interesse especial, o *follow-up* sofre as consequências desse rebaixamento súbito de um assunto da esfera da diplomacia de cúpula para a esfera da diplomacia tradicional.

A proliferação dos encontros de cúpula e a tendência a vê-los como a panaceia para todos os problemas diplomáticos merece uma crítica especial. Chegou-se hoje a um ponto em que a própria falta de ideias sobre iniciativas interessantes para os mandatários

171 Cf. NICOLSON, H., *op. cit.*, p. 78-79.

acaba por gerar a ideia de reuniões de cúpula. A proposta da cúpula Europa-América Latina é apenas o exemplo mais recente. França e Espanha, cada qual interessada, por razões próprias, em explorar as relações com a América Latina, propuseram quase ao mesmo tempo a ideia, o que causou estranhamento entre os dois governos[172], a necessidade de explicações entre eles, o prosseguimento unilateral da ideia e, naturalmente, confusão e disputas entre os demais participantes potenciais na iniciativa, que acabou sendo adiada para 1999 quando os proponentes se deram conta do número de compromissos de cúpula marcados para 1997 e 1998[173].

Também os mecanismos de cúpula regionais ou inter-regionais, quando não sustentados por uma forte substância, tendem a se esvaziar e a se tornarem incômodos. É o que vem sucedendo com o Grupo dos 15, por exemplo, que, na avaliação brasileira, "vem sofrendo um crescente esvaziamento político, que se reflete na reduzida participação de chefes de estado e/ou governo nas cúpulas anuais"[174]. Esse tipo de esvaziamento, que também era notado (embora não alardeado) no Grupo do Rio e na Conferência Ibero-Americana, mostra limites muito claros no uso dos mecanismos de cúpula; sua continuada invocação, como forma de gerar impulso político ou mostrar atividade, revela, também, que essa é uma lição às vezes custosa, que não se aprende facilmente[175].

172 "O chanceler Abel Matutes declarou que a Espanha não se sente, de modo algum, melindrada pela proposta do presidente Chirac de realizar em 1998 uma reunião de cúpula entre a União Europeia e a América Latina. Ao contrário, Malutes se felicitou com o presidente francês pelo que considerou um respaldo à iniciativa espanhola". Cf. telegrama de 25 de março de 1997, da Embaixada em Madri para a Secretaria de Estado. *Arquivo da Secretaria de Estado.*

173 Cf. telegrama de 4 de abril de 1997, da Missão junto às Comunidades Europeias para a Secretaria de Estado. *Arquivo da Secretaria de Estado.*

174 Cf. circular telegráfica de 4 de abril de 1997, da Secretaria de Estado para postos no exterior. *Arquivo da Secretaria de Estado.* O Brasil acabou saindo do G15 em 2015.

175 O Grupo do Rio já deu um exemplo do custo que podem ter decisões impostas à última hora a um colegiado de presidentes. As chamadas *preferências andinas*, que a União Europeia invocava para discriminar certos produtos agrícolas brasileiros também produzidos nos países andinos produtores

Outros problemas são menores, mas não deixam de ocorrer. A questão das línguas é um deles. Porque os mandatários simbolizam a soberania e a nacionalidade do seu país, a questão do uso de línguas nas conversações torna-se uma questão de Estado – e de opinião pública – que não afeta em geral a diplomacia tradicional. Isso quando os mandatários não são simplesmente monoglotas renitentes. Nesse caso, o uso de intérpretes tende a afetar adversamente o objetivo das "relações pessoais". Roosevelt e Churchill não se tornaram bons amigos apenas pela proximidade de interesses de seus países, pela extração aristocrática de ambos e pelas suas personalidades, mas também porque falavam a mesma língua materna.

O desejo de agradar ao público ou aos interlocutores do país visitado, falando a sua língua, embora em princípio possa ser positivo do ponto de vista das relações públicas (mas não da imprensa nacional), nem sempre conduz aos melhores resultados – tanto no país visitado como em casa, onde o esforço do mandatário pode ser mal interpretado como subserviência, demonstração de vaidade ou de soberba. Ou pode ser criticado apenas do ponto de vista do domínio da língua utilizada. Nem todos são como Churchill, que, na sua sabedoria, não deixou de fazer humor com a ideia de valer-se da língua do país visitado, a França, para estabelecer certa empatia com os ouvintes. "Prenez garde!", anunciou ele, no discurso que fez na libertação de Paris, "Vou falar em francês [...] um compromisso formidável e um compromisso que colocará grandes pressões sobre a sua amizade pela Grã-Bretanha"[176].

de coca, foi decorrência de um parágrafo de declaração presidencial do G-Rio, sugerido à última hora pelo anfitrião da reunião de Cartagena, da qual o presidente brasileiro teve de ausentar-se.

176 *Apud* SYKES, A.; SPOOT, I. *The wit of Sir Winston.* Londres: Leslie Freewin, 1965, p. 83.

3.10. O mito dos "caixeiros-viajantes"

Uma distorção frequente, seja na concepção das visitas, seja na sua percepção pela imprensa e pela opinião pública, é a que transforma os mandatários em "caixeiros-viajantes", como resultado de uma excessiva ênfase nas vertentes empresarial e de investimentos nas visitas. Essa distorção é uma decorrência direta da intensificação do uso da diplomacia das visitas e do empenho em combinar essas iniciativas com grandes esforços de promoção comercial ou da imagem e das políticas econômicas do país do visitante. A revista *The Economist*, em editorial reproduzido pela *Gazeta Mercantil* de 14 de fevereiro de 1997, foi o primeiro órgão de grande prestígio a levantar críticas contra essa tendência, exortando os mandatários a não se envolverem em atividades de promoção comercial, que deveriam ser deixadas em mãos da iniciativa privada[177].

A percepção é comum na imprensa brasileira. Editorial de *O Estado de S. Paulo* afirma que "os principais vendedores dos produtos e serviços de seus países são hoje os chefes de estado"[178]. A revista *Veja* apresentou a visita do presidente francês Jacques Chirac com os títulos "O charme do caixeiro-viajante. Em visita para promover vendas francesas, Chirac esbanja simpatia e oferece alternativa aos EUA"[179]. Lembrando que "Chirac viaja mais que FHC", o *Jornal da Tarde* afirma que "cada vez mais os governantes se transformam, além de representantes políticos, em 'caixeiros viajantes' que buscam bons negócios"[180]. A revista *Isto É* analisa a diplomacia presidencial de Fernando Henrique Cardoso sob o título "O mercador de Brasília", afirmando que "FHC tenta vender um

177 Cf. "Não sejam vendedores", *Gazeta Mercantil,* 14 de fevereiro de 1997.

178 Cf. "Os caminhos do comércio exterior", *O Estado de S. Paulo*, 18 de fevereiro de 1997.

179 Cf. NETTO, V. "O charme do caixeiro-viajante", *Veja*, 21-28 de março de 1997.

180 Cf. "Chirac viaja mais que FHC", *Jornal da Tarde*, 17 de maio de 1996.

novo país na Europa e se enquadra na categoria dos 'presidentes--vendedores' criticada pela revista britânica *The Economist*"[181].

As críticas e elogios à noção dos mandatários como "caixeiros--viajantes" parecem esquecer o aspecto mais problemático da ênfase excessiva na vertente econômico-comercial: como vendas e investimentos são elementos concretos, é natural a tendência a julgar a missão do mandatário por resultados quantificáveis, que nem sempre são obtidos em função de uma visita. Inversamente, quase nunca se pode qualificar com acuidade o resultado de uma visita ou entendimento em nível presidencial. A noção dos mandatários como "caixeiros-viajantes" cria mais expectativas do que resultados e é parte da vulgarização e do esvaziamento sofrido pela diplomacia de cúpula nas últimas décadas.

Uma análise histórica, agora, ajudará a aprofundar a definição e as críticas – positivas e negativas – à diplomacia de cúpula tal como praticada hoje no Brasil e no mundo. Não há substituto para a história no conhecimento das relações internacionais e das práticas diplomáticas.

181 Cf. "O mercador de Brasília", *Isto É*, 21-28 de fevereiro de 1997.

CAPÍTULO 4
A DIPLOMACIA DE CÚPULA NA HISTÓRIA DIPLOMÁTICA OCIDENTAL: DO ABSOLUTISMO A WOODROW WILSON[182]

4.1. Diplomacia de cúpula e história diplomática mundial

A história das relações internacionais e a história da diplomacia de cúpula na verdade frequentemente se confundem e se entrelaçam. Como a história maior de que é parte, a história da diplomacia universal está muito ligada aos nomes do que genericamente se conhece por estadistas – os governantes (monarcas absolutos, imperadores, príncipes, suseranos, mais modernamente chefes de estado e de governo), chanceleres, negociadores plenipotenciários, até mesmo alguns funcionários internacionais. A história das relações internacionais mais despersonalizada e materialista não pode deixar de balizar-se pela ação e pelas políticas dos

182 Nestes dois capítulos, a intenção não é tanto a de historiar em detalhe a diplomacia de cúpula, mas de extrair, de alguns dos seus momentos mais exemplares, alguns paradigmas úteis para a análise dessa forma de atuação diplomática nos dias de hoje e particularmente no Brasil. De fato, são tantas as manifestações da diplomacia de cúpula desde a consolidação do Estado-Nação soberano, que a sua exposição detalhada praticamente se confundiria com uma história das Relações Internacionais, apenas sob um prisma mais personalista.

grandes estadistas, que até o início do século XIX foram quase sempre soberanos ou no mínimo chefes de governo poderosos, identificados com verdadeiras políticas de Estado, como Richelieu, Mazarino, Pombal, os dois Pitt e Palmerston.

Eles vão sinalizando a evolução dos tempos e indicando as épocas como as marcas de um relógio. Fala-se de Isabel de Castela, de Felipe II, de Carlos V, de Richelieu, de Luís XIV, de Napoleão, de Metternich e Talleyrand, de Bismarck e de Napoleão III, da rainha Vitória, de Gladstone, de Wilson e dos dois Roosevelt, de Hitler e Stalin, de Gaulle, Truman e Kennedy, de Gorbachov e de Reagan, para referir-se às políticas que seus Estados seguiram em determinado momento.

Em um processo metonímico, fala-se deles e de infinitos outros em sua dimensão pessoal, mas como estadistas, isto é, como imagens das políticas a que estão associados como protagonistas ou beneficiários e que fizeram a história dos seus países e do mundo. Seus nomes designam eras, políticas, iniciativas ou doutrinas de relevância para a história mundial e para as relações internacionais. Alguns desses nomes se transformaram em verdadeiros *estadistas-conceito*, dos quais derivam adjetivos como *bismarckiano* ou *wilsoniano*. Privilégio quase exclusivo, durante muito tempo, dos Estados centrais nas relações internacionais, em geral *estadistas-conceito* têm relação direta com a diplomacia de cúpula.

Salvo poucas exceções, nenhum país que tenha tido um papel de destaque, global ou regional, deixou de ter diplomacia de cúpula; nenhum momento de crise internacional ou de forte inflexão no papel regional ou global de um país deixou de produzir diplomacia de cúpula. A diplomacia de cúpula já foi a regra, e não a exceção, na condução dos negócios diplomáticos dos Estados; tem sido a marca dos momentos de crise, ruptura ou forte inflexão no sistema internacional; e tudo leva a crer que, em boa medida,

mas por razões inteiramente diversas, está voltando a ser a regra, a norma, pela multiplicação geométrica dos foros de cúpula e pela preeminência de uma concepção de *marketing* – interno e externo – que tem dominado cada vez mais a diplomacia contemporânea.

4.2. Diplomacia de cúpula no absolutismo

A diplomacia de chefes de estado e governo, na forma da condução *pessoal* dos assuntos de política externa, visitas e iniciativas dos mandatários, foi-se associando indissoluvelmente à prática diplomática internacional a partir da consolidação do Estado-Nação soberano[183]. Diplomacia pessoal – do soberano ou de um preposto – é a marca característica das monarquias absolutas, que na verdade apenas recompuseram e desenvolveram até os seus limites, com o poder dos Estados nacionais modernos, a característica básica da diplomacia desde as suas origens: uma atividade ligada ou identificada à figura do chefe, que encarna o poder do reino, império, cidade-estado ou unidade política, delegando essa competência ou exercendo-a pessoalmente, dentro ou fora de seus domínios[184].

Em *O Príncipe*[185], Maquiavel ajuda a comprovar essa noção de que, nas suas origens modernas, a diplomacia e a política se

183 Para uma reflexão sobre as origens da diplomacia e sua associação direta ao conceito de diplomacia de cúpula, no sentido moderno do termo, cf. NICOLSON, H., *op. cit.*, p. 15-35.

184 A diplomacia continua sendo uma das funções essenciais do Estado, quase sempre como uma responsabilidade privativa, no máximo apenas parcialmente compartilhada, do chefe de estado ou governo. Mesmo no mais impessoal dos sistemas de governo, existe a ficção de que a diplomacia é conduzida pelo chefe do Executivo, que representa o Estado nas relações internacionais. Cf. mais acima, no capítulo 2, a parte referente aos chefes de estado e governo como órgãos ou agentes das relações internacionais.

185 Cf. MACHIAVEL, N. *Le Prince*. Introduction de Raymond Aron. Paris: Le Livre de Poche, 1972. Na análise das origens da diplomacia de cúpula, *O Príncipe* de Maquiavel tem um lugar de realce, tanto pela sua dimensão histórica, porque trata o tema na época áurea da consolidação do poder nacional nas mãos dos soberanos e, por isso, reflete em boa medida a mecânica desse poder, como pela sua dimensão filosófica ou de ciência política, ao ser uma espécie de tratado abrangente sobre o exercício do poder absoluto. Hobbes e seu *Leviatã* (1651) também poderiam ser utilizados como

desenvolveram em função do personalismo e do patrimonialismo do soberano. *O Príncipe* mostra a diplomacia de cúpula na sua expressão mais crua, a da luta dos soberanos pela sua sobrevivência e aumento de poder, inclusive através da ampliação da sua hegemonia pela conquista e manutenção de novos domínios[186]. Mais do que versar sobre a Itália[187], todos os exemplos históricos de Maquiavel e as suas preleções sobre o que o soberano deve ou pode fazer para manter ou conquistar Estados têm relação com o exercício, os métodos e os objetivos da diplomacia de cúpula que se consolidou ao longo do século XVI e até o início do século XIX: a prática da razão de Estado e a materialização externa do poder absoluto que o soberano encarna e exerce[188].

Se não substitui a análise histórica da condução das relações internacionais até o início do século XIX, *O Príncipe* põe de manifesto os vetores que orientarão a diplomacia, *latu sensu*, dos grandes soberanos absolutos europeus na condução de Estados maiores,

marco referencial ideológico para compreender a noção de personalismo e patrimonialismo dos regimes absolutistas e suas implicações diretas sobre a diplomacia.

186 Vários capítulos de *O Príncipe* (IV, V, VI, VII, XIV, XXIV) tratam direta ou indiretamente das relações do príncipe com outros Estados e da condução pessoal da guerra, da conquista e da subjugação dos novos súditos pelo príncipe.

187 Diz Ernst Cassirer que "tan sólo unos siglos después los patriotas italianos empezaron a atribuirle a la obra de Maquiavelo su próprio idealismo político y nacional. [...] Puede escucharlo quien quiera, y hacer el uso que quiera de sus consejos, los cuales están a la disposición [...] también de los más peligrosos enemigos de Italia". Cf. CASSIRER, E. *El mito del Estado*. 2ª ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1972, p. 168-169.

188 Sobre a base da análise histórica, Maquiavel constrói uma teoria das relações de poder que ao mesmo tempo descreve a realidade do seu tempo e se oferece como um guia para o exercício do poder. Boa parte da teoria maquiavélica da conquista e manutenção do poder constitui um manual da razão de Estado e da *realpolitik* – portanto, também da sua dimensão internacional, a da diplomacia de cúpula na etapa de consolidação do Estado-Nação soberano. Embora estivesse baseado principalmente na realidade das relações de poder na Itália renascentista – dentro dos espaços soberanos e entre eles – e na aparência constituísse uma exortação à libertação da Itália do jugo estrangeiro, *O Príncipe* na verdade espelha a grande política internacional dos Estados absolutistas, em que o voluntarismo dos soberanos e as políticas de poder e influência por eles pessoalmente assumidas e conduzidas constituem a expressão primeira das forças da história. Para uma análise brasileira do pensamento de Maquiavel, cf. ESCOREL, Lauro. *Introdução ao pensamento político de Maquiavel*. 2ª ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1979.

mais poderosos e mais complexos do que os pequenos Estados que Maquiavel tinha em mente: 1) como decorrência do poder absoluto do soberano, a ação pessoal deste ou de seus equivalentes (como é o caso de Richelieu); 2) a razão de Estado como valor supremo; 3) a força e a malícia como instrumento; e 4) o prestígio, o poder e o patrimônio acrescidos do soberano e de sua dinastia como objetos finais da ação[189]. Essa essência da diplomacia de cúpula na consolidação do Estado moderno não será estranha à evolução da diplomacia de mandatários.

O personalismo da diplomacia na história moderna está associado ao patrimonialismo dinástico; a diplomacia dos Estados era a face externa do domínio que o soberano exercia dentro do Estado. Harold Nicolson lembra que

> *Nos dias da monarquia absoluta se considerava o país, juntamente com os seus habitantes, como propriedade do soberano reinante. Assim, Luís XIV e ainda mais Catarina II e Frederico o Grande retiveram em suas próprias mãos a direção da política exterior e a decisão da paz ou da guerra. Eram a "autoridade soberana" não apenas de nome, mas também de fato. Sob tal sistema era inevitável que a diplomacia e a política estivessem inapelavelmente misturadas; a negociação se converteu em um problema íntimo de personalidades e era da maior importância que um embaixador se assegurasse a*

189 Isto é, os soberanos encarnam pessoalmente, como sujeitos da história e segundo as suas próprias qualidades e competência, as forças que impulsionam os seus respectivos Estados nas relações com os demais Estados – o poder econômico, as forças demográficas, o poder militar e o poder tecnológico, que Paul Kennedy enfoca, no seu *The rise and fall of the great powers*, como os principais vetores da história. "This does not deny that men make their own history, but they do make it within a historical circumstance which can restrict (as well as open up) possibilities". Cf. KENNEDY, P. *The rise and fall of the great powers*. New York: Vintage Books, 1989, p. xxiv.

> *confiança e, se possível, o afeto do soberano junto ao qual estava acreditado*[190].

Essa preponderância do personalismo e do patrimonialismo, que afeta diretamente a política externa dos Estados absolutistas dos séculos XVI, XVII e XVIII, está bem expressa na frase famosa atribuída a Luís XIV, "L'Etat, c'est moi" ("O Estado sou eu"). Se o Estado é o soberano, a diplomacia do Estado é apenas uma das materializações da personalidade e do projeto pessoal ou dinástico do soberano. Por isso, falar na diplomacia de Luís XIV, de Catarina, a Grande, de Napoleão Bonaparte, dos Habsburgos ou de Felipe II não é uma figura de linguagem: é a expressão de uma realidade do poder. Firmando-se com base em aspectos visíveis como as alianças, a busca de hegemonia, a condução da guerra e o estabelecimento da paz, as maquinações estratégicas, as rivalidades pessoais, as relações dinásticas, as questões sucessórias, a diplomacia de cúpula marcou os momentos de maior visibilidade e inflexão da história das relações internacionais a partir da era dos descobrimentos. A influência nefasta do personalismo patrimonialista dos soberanos absolutos sobre a paz e o progresso dos povos não passou despercebida. "Rousseau e Kant", lembra Edward Carr, "argumentavam que, já que as guerras eram travadas por príncipes em seu próprio interesse e não no interesse dos seus povos, não haveria guerras sob uma forma republicana de governo"[191].

Vários soberanos absolutos poderiam exemplificar essa preeminência da diplomacia de cúpula na história moderna. Luís XIV, por exemplo, é paradigmático. As análises da sua personalidade

190 Cf. NICOLSON, H., *op. cit.*, p. 59. Nicolson se estende, nas páginas seguintes, sobre uma "diplomacia de *boudoir*", decorrência direta do fato de que os assuntos de Estado eram pessoalmente conduzidos ou grandemente influenciados pela *pessoa* do soberano.

191 Cf. CARR, E. H. *The twenty years' crisis 1919-1939*. New York: Harper and Row, 1964, p. 25. Kant desenvolve suas ideias sobre o personalismo dos monarcas e seus efeitos sobre a guerra em seu ensaio *Da paz perpétua*.

e das suas políticas apontam para um personalismo muito efetivo, que é preciso reconhecer para compreender o seu tempo e as suas políticas:

> *Notavelmente formado por Mazarino no estudo dos problemas europeus, Luís XIV dirigiu pessoalmente a política estrangeira do seu reino, assumindo inteira responsabilidade por todos os seus atos. É a parte que ele apreciava mais no seu papel real, da qual ele se desincumbiu com a precisão mais atenta e que ele marcou profundamente com o seu caráter pessoal. A psicologia do rei é, portanto, essencial para compreender as suas ambições. Não se duvida de que Luís XIV tenha gostado da guerra não tanto em vista de um objetivo determinado, mas porque ela deveria proporcionar-lhe os elogios que a História gosta de prodigalizar aos grandes capitães. Tampouco se duvida de que a preocupação com a glória tenha sido como o leitmotiv do reinado e um dos móbiles essenciais da sua política. [...] Em nenhuma área como na política externa se levou tão longe a confusão entre o Estado e a pessoa real*[192].

Essa mesma descrição do modo de agir de Luís XIV[193], que representa, com Napoleão[194], o ápice da diplomacia de cúpula da

192 Cf. DROZ, J., *op. cit.*, p. 21-23.

193 Com Luís XV e Luís XVI, embora o personalismo e o patrimonialismo dos monarcas se mantenham como principal vetor da política externa francesa, o caráter e o temperamento de ambos proporcionam um processo decisório em que intervêm outras figuras, em geral os chanceleres, que, sem assumir o destaque de estadista que mais tarde marcará Talleyrand, por exemplo, são centrais: os Marqueses D'Argenson e de Choiseul, o Conde de Vergennes. Cf. *ibid.*, p. 105-171.

194 Napoleão, embora com grande originalidade histórica e uma abordagem das relações internacionais própria do chefe militar, espelha muito fortemente Luís XIV no que se refere ao seu projeto de política externa e à forma de conduzi-lo. "Il n'est pas possible de prétendre que Napoleón n'a dépassé les frontières naturelles de la France que pour lui en assurer la conservation. Dès 1797, apparaît chez lui une politique personnelle indépendante de celle du Directoire: politique qui ne s'est laissé enfermer dans aucune limite precise, dans aucun schéma défini, mais qui s'explique par l'imagination puissante

França grande potência, poderia ser transposta a outros soberanos absolutos, ou a seus primeiros-ministros[195], e mesmo, mais tarde, a alguns monarcas que governaram submetidos a algum tipo de controle constitucional. Essa visão autocrática e personalista em extremo da política externa alcança o seu paroxismo na Rússia, onde a diplomacia czarista dilatou no tempo a diplomacia absolutista:

> *A natureza absoluta do poder do czar habilitava os governantes da Rússia a conduzir a política externa arbitrária e idiossincraticamente. No espaço de seis anos, entre 1756 e 1762, a Rússia entrou na guerra dos Sete Anos ao lado da Áustria e invadiu a Prússia, mudou para o lado da Prússia quando da morte da imperatriz Elizabeth em janeiro de 1762 e depois retraiu-se na neutralidade quando Catarina, a Grande, derrubou o seu marido em junho de 1762. Cinquenta anos mais tarde, Metternich diria que o czar Alexandre I nunca tinha mantido um único conjunto de convicções por mais de cinco anos. O assessor de Metternich, Friedrich von Gentz, descreveu a posição do Czar da seguinte forma: "Nenhum dos obstáculos que contêm e impedem os outros soberanos – divisão da autoridade, formas constitucionais, opinião pública, etc. – existe para o Imperador da Rússia. O que ele sonha durante a noite pode realizar de manhã"*[196].

de son auteur, son besoin exaspéré de gloire, le dynamisme inépuisable de son tempérament". Cf. *ibid.*, p. 175.

195 Richelieu é o exemplo mais acabado de diplomacia de cúpula exercida por um primeiro-ministro ou condestável do reino. "Few statesmen can claim a greater impact on history. Richelieu was the father of the modern state system. [...]he left behind him a world radically different from the one he had found, and set in motion the policy France would follow for the next three centuries. [...] In all likelihood, he delayed German unification by some two centuries". Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 58-65.

196 Cf. *ibid.*, p. 140.

Por outro lado, Droz chama a atenção para o fato de que a grande diplomacia de soberanos sob o absolutismo não impediu, mas incentivou, o desenvolvimento da diplomacia tradicional:

> *[...] Luís XIV é servido por um pessoal diplomático excepcional [...]. Por isso pôde-se falar, sob Luís XIV, da idade de ouro da diplomacia. [...] Luís XIV teve também a seu serviço polemistas de primeira ordem. [...] a organização do departamento de negócios estrangeiros, cujo organismo flexível convinha a um regime em que tudo dependia da vontade soberana e aplicada do príncipe, foi, tanto quanto a superioridade militar, um dos elementos da preeminência francesa*[197].

Nicolson mostra que a diplomacia de soberanos ainda resistiu, apesar da evolução imposta pelo constitucionalismo:

> *Com a implantação da monarquia constitucional, a diplomacia de* boudoir *começou a languidescer. Entretanto, através de todo o século XIX e em realidade até 1918, persistiu a teoria de que a diplomacia estava identificada de certa forma com a pessoa do monarca reinante. O imperador Guilherme II, por exemplo, se mostrava com frequência propício a imaginar que era, até certo ponto, seu próprio ministro de negócios estrangeiros. Redigia minutas de despachos, fazia nomeações, ditava instruções. Sua correspondência com o imperador da Rússia, que foi publicada pelo governo soviético, constitui em si mesma uma prova da grande responsabilidade que assumiu ao dirigir a diplomacia. [...] A política exterior (e com ela a diplomacia) não*

197 Cf. DROZ, J., *op. cit.*, p. 23. Droz lembra também o surgimento dos primeiros grandes manuais de diplomacia; um deles, o de Caillières, é dedicado ao tema da diplomacia de soberanos: *De la manière de négocier avec les souverains* (1716).

deixou de ver-se afetada, por outro lado, durante o século XIX e os primeiros quatorze anos do século XX, pelo que se chamou de "a internacional dos monarcas"[198].

4.3. O fim do patrimonialismo personalista na diplomacia de cúpula

Como consequência dos movimentos sociais que levaram, por exemplo, à Revolução Francesa ou à independência dos Estados Unidos, suprimiu-se ou matizou-se fortemente a maioria dos regimes absolutistas e rompeu-se a noção que identificava o soberano ao Estado. Na Inglaterra, desde a Revolução Gloriosa, o primeiro-ministro dividiu com o rei uma parte substancial do poder, inclusive sobre a condução da política externa – o que explica que tão cedo, na Grã-Bretanha, se fale da diplomacia dos dois Pitt, por exemplo. Luís Felipe não foi mais "rei da França", mas sim "rei dos Franceses". A ideia rousseauniana de que *o povo é o soberano*[199] – ainda que genérica, virtual e incompleta, como cada sistema político após a Revolução Francesa provou –, as forças sociais e o próprio instinto de conservação das casas reinantes impuseram uma sensível diminuição do patrimonialismo e do personalismo dos governantes e reduziram drasticamente a influência, sobre os assuntos de Estado, das questões dinásticas e idiossincráticas. Napoleão é o último grande mandatário patrimonialista da história e Waterloo o fim de uma era também na diplomacia de cúpula.

198 Cf. NICOLSON, H., *op.cit.*, p. 62-63.

199 "Le souverain est le peuple. Ici encore l'idée est neuve: dans les anciennes doctrines du contrat, le peuple n'est soverain qu'un instant pour abdiquer sa liberté entre les mains de ceux que l'on appelle habituellement souverains". Cf. BURGELIN, Pierre. Introduction. In: ROUSSEAU, J-J. *Du contrat social*. Paris: Garnier-Flammarion, 1976, p. 21. No *Contrat social*, cf. sobretudo os capítulos VI ("Du Pacte Social") e VII ("Du souverain").

A diplomacia necessariamente acusa a mudança, perdendo a visão puramente patrimonialista que orientava os soberanos absolutos – não de forma direta e imediata, nem homogênea ou universal. Nicolson situa essa mudança em 1815:

> *[...] embora a influência monárquica tenha persistido por longo tempo na prática e na teoria da diplomacia, o centro real da máquina se deslocou, de 1815 em diante, da corte para o gabinete. Essa mudança no foco do poder foi o que alterou pouco a pouco os métodos diplomáticos*[200].

Com a revolução democrática e burguesa, a diplomacia assume cada vez mais plenamente a condição de atividade do Estado. Como primeira república democrática, os Estados Unidos inauguraram uma forma inteiramente nova de fazer diplomacia, consagrando na Constituição a noção de que o Executivo tem competência para fazer a política externa, mas o Congresso tem a competência para declarar a guerra e fazer a paz, regular o comércio internacional, aprovar tratados internacionais e consentir na nomeação de embaixadores[201, 202]. Enquanto a Europa, de forma díspar e irregular, ia-se adaptando aos novos tempos, os Estados Unidos começaram dando uma contribuição singular à evolução da diplomacia de cúpula. Constrangidos pelo sistema de *checks-and-balances* – que inclui a opinião pública e

200 Cf. NICOLSON, H., *op. cit.*, p. 64-65.

201 "The men who wrote the Constitution of the United States in 1787 were determined that neither a President nor the Congress (and certainly not a military leader) would be empowered to engage America in a war and lead that effort. They separated foreign policy powers, in general, and war powers, in particular. [...] There would be no American foreign policy embodied by the President; instead, both Congress and the President would guide America's relations with the world". Cf. BARRETT, D. M., *op. cit.*, p. 66-67. Cf. também *The Constitution of the United States of America*, artigos I, seção 8, e II, seção 2. In: FISHER, L. *Constitutional conflicts between Congress and the President*, *cit.*, p. 293 e 295.

202 O poder compartilhado entre Executivo e Congresso nos Estados Unidos, em matéria de política externa, tem sofrido uma evolução que não altera, contudo, esses princípios básicos. Para uma análise do assunto, cf. *ibid.*, p. 216-289.

os Estados em sua relativa autonomia federativa –, pelo poder compartilhado com o Congresso, pelas urgências da própria consolidação nacional e territorial do Estado norte-americano e pelo sentimento isolacionista que está na base da própria fundação das treze colônias, os primeiros presidentes norte-americanos acabaram por criar uma forma nova e original de diplomacia de cúpula, a *diplomacia das doutrinas*, que no século XX ocupará um papel central na diplomacia de mandatários[203].

4.4. Os Estados Unidos e a diplomacia das doutrinas

Em seu discurso de despedida, em 17 de setembro de 1796, George Washington assentou as bases conceituais do que viria a ser uma duradoura política de isolacionismo norte-americano:

> *É nossa verdadeira política estar livres de alianças permanentes, com qualquer porção do mundo estrangeiro. [...] não quero ser entendido como capaz de patrocinar infidelidade aos compromissos existentes (eu guardo a máxima, não menos aplicável aos assuntos públicos do que aos privados, de que a honestidade é sempre a melhor política). Repito-o, portanto, vamos observar esses compromissos em seu sentido genuíno. Mas, na minha opinião, é desnecessário e não seria sábio estendê-los. Tomando sempre o cuidado de nos manter, por disposições adequadas, em uma respeitável postura defensiva, podemos com segurança confiar em alianças temporárias em caso de emergências extraordinárias. [...] Pode não haver maior erro do que ter a expectativa ou fazer o cálculo de favores reais de nação para nação*[204].

203 Para a definição teórica de doutrina, cf. capítulo 10.

204 Cf. WASHINGTON, G. "Farewell address". In: SAFIRE, W. *Lend me your ears. Great speeches in history.* (Selected and introduced by...). New York/London: W. W. Norton and Company, 1992, p. 364-365.

Cinco anos depois, Jefferson, em seu discurso de posse, consolidaria a doutrina que condenava as "alianças emaranhadas" (*entangling aliances*): "Paz, comércio e amizade honesta com todas as nações – alianças emaranhadas com nenhuma delas"[205]. Com uma conceituação precisa, os dois presidentes dariam formato de preceitos a um sentimento e a uma prática que marcariam profundamente a diplomacia norte-americana, dominando todo o debate sobre a política externa no momento em que o país saiu da sua posição isolada e introvertida para ocupar uma posição de hegemonia, primeiro regional e, em seguida, mundial[206]. A força de uma doutrina tão bem formulada e que interpreta tão perfeitamente o sentimento e os interesses de uma nação não pode, portanto, ser desprezada. Washington e Jefferson tiveram a felicidade política de a terem gerado, apropriando-se, por assim dizer, com a sua autoridade, de um traço básico da personalidade e do projeto nacional do seu país – uma lição de presidencialismo e de diplomacia presidencial.

A diplomacia das doutrinas teria outro momento importante já em 1823, com a formulação, pelo presidente James Monroe, da doutrina que mais tarde levaria o seu nome[207], embora tenha sido concebida também pelo secretário de Estado de Monroe, John

205 Cf. JEFFERSON, T. "First inaugural address". In: *ibid*., p. 727.

206 Grande parte do intenso e decisivo debate em torno da ratificação do Tratado de Versalhes e da consequente entrada dos EUA na Liga das Nações, tal como preconizados por Wilson, giraria em torno de como conciliar os compromissos ali consagrados com a doutrina tradicional norte-americana de não envolvimento em *entangling aliances* e de não combater em "*other peoples' wars*". Somente 25 anos depois, em plena Segunda Guerra, quando não havia mais dúvidas quanto à hegemonia norte-americana e à natureza global dos seus interesses, os EUA puderam amenizar o impacto dessa doutrina sobre a sua política externa e propor, primeiro, as Nações Unidas com o seu sistema de segurança coletiva, e em seguida a OTAN, esta sim a primeira aliança definitiva, *entangling*, com que o país se comprometeria.

207 A bibliografia sobre a Doutrina Monroe é vasta. Um bom resumo analítico encontra-se em CARVALHO, D. de. *História diplomática do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959, p. 282-288.

Quincy Adams[208]. Embora recolhesse preocupações que já datavam da época da independência[209], a doutrina foi concebida como resposta a questões imediatas, como os desígnios restauradores da Santa Aliança, a reação espanhola à independência de suas colônias e um projeto russo de instalação de uma colônia no Alasca.

A Doutrina Monroe constituiu uma declaração unilateral, expressa em dois parágrafos na Mensagem anual do presidente ao Congresso, de 2 de dezembro de 1823. Esses dois parágrafos estabeleciam os princípios da inadmissibilidade da colonização e da intervenção europeias no continente americano e comprometiam os Estados Unidos a seguir a mesma orientação em relação à Europa. Na parte relativa à não colonização, Monroe declarava que "os continentes americanos, pela condição livre e independente que assumiram e mantêm, não podem a partir de agora ser considerados sujeitos a futura colonização por qualquer potência europeia"[210]. Na parte relativa à não intervenção, a Doutrina reza: "nós não poderíamos de nenhuma outra forma ver qualquer intervenção com o propósito de oprimir [estados latino-americanos] ou controlar de qualquer outra forma os seus destinos do que como a manifestação de uma disposição inamistosa em relação aos Estados Unidos"[211]. Formulada em função de preocupações de momento, a Doutrina só mais tarde ganharia vida própria, como princípio

208 "As early as 1819, at a cabinet meeting, Secretary of State John Quincy Adams declared that the world must be 'familiarized with the idea of considering our proper dominion to be the Continent of North America'". Cf. PERKINS, B. *The Cambridge History of American foreign policy. Volume I. The creation of a Republican Empire, 1776-1865.* Cambridge: Cambridge University Press, 1995, p. 160.

209 "Monroe's famous message to Congress assuredly did not contain much that was original. Throughout the later eighteenth century there had been a feeling in America that the New Word possessed institutions and a culture different from the Old [...] Thomas Paine [...] wrote that 'It is the true interest of America to steer clear of European contentions [...]'". Cf. FERRELL, R. H. *American diplomacy. A history.* 3ª ed. New York: W. W. Norton and Company, 1975, p. 169.

210 Cf. GAY, P.; GARRATY, J. (edit.). *The Columbia History of the World.* New York: Harper and Row Publishers, 1987, p. 798.

211 Cf. PERKINS, B., *op. cit.*, p. 164.

básico orientador da política externa norte-americana (e como um *leitmotiv* da esquerda latino-americana). Assim,

> *A doutrina certamente se tornou o mais honrado princípio de política externa americana, mas estranhamente não foi considerado de grande importância na época. Não foi levado a sério fora dos Estados Unidos e para o próprio Monroe era pouco mais do que um expediente requerido pela situação diplomática do momento. Pouco mais foi ouvido sobre ele até a primeira mensagem anual ao Congresso do Presidente Polk, em 1845. [...] Polk anunciou que os princípios de Monroe eram "nossa política estabelecida, que nenhuma futura colônia ou domínio europeu poderá, com o nosso consentimento, ser plantado ou estabelecido em qualquer parte do continente norte-americano". [...] A doutrina de 1823 não recebeu seu nome de Doutrina Monroe até 1852. Só em 1895 um presidente americano, Grover Cleveland, invocou-a na forma originalmente anunciada, isto é, como aplicável a todo o hemisfério ocidental, e só no século XX ela obteve reconhecimento das nações do mundo*[212].

Theodore Roosevelt, que interpretou e expandiu a Doutrina no que ele mesmo chamou de "corolário", reconhece que

> *a doutrina Monroe estabelece a regra de que o hemisfério ocidental não pode ser tratado como sujeito a colonização e ocupação por potências do Velho Mundo. Não é direito internacional; mas é um princípio cardeal da nossa política externa*[213].

212 Cf. FERRELL, R., *op. cit.*, p. 169.

213 Cf. ROOSEVELT, T. *Theodore Roosevelt, an autobiography*. New York: Da Capo Press, 1985, p. 519.

Wilson extraiu da Doutrina o seu próprio corolário idealista e internacionalista:

> *Estou propondo [...] que as nações deveriam com um acordo adotar a doutrina do presidente Monroe como a doutrina do mundo: que nenhuma nação deveria procurar estender seu sistema político sobre qualquer outra nação ou povo, mas que todos os povos deveriam ser deixados livres para determinar seu próprio sistema político [...] pequenos ao lado dos grandes e poderosos [...] Estes são princípios americanos, políticas americanas [...]*[214].

A capacidade de Monroe de concentrar em um preceito as principais linhas de força do projeto nacional norte-americano também é reconhecida por Kissinger, para quem, "pelo resto do século, o principal tema da política externa americana foi expandir a aplicação da doutrina Monroe"[215]. Para Dangerfield, a Doutrina "nunca [...] perderia a sua qualidade original e valente de comprometer os Estados Unidos – sem dúvida prematuramente, em 1823 – com uma liderança na política mundial"[216, 217].

214 Cf. WILSON, W. "Address to the United States Senate, 22 January 1917", *apud* MEANEY, N. "American nationalism, the Monroe Doctrine and Woodrow Wilson's new world order". In: CERVO, A.; DÖPCKE, W. *Relações internacionais dos países americanos. Vertentes da história.* Brasília: Universidade de Brasília/ Linha Gráfica Editora, 1994, p. 230.

215 Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 36.

216 Cf. DANGERFIELD, G. *The era of good feelings*, p. 308. *Apud* PERKINS, B., *op. cit.*, p. 168.

217 Bradford Perkins resume o significado histórico da Doutrina: "In one sense, the president's message was simply an important signpost on a very good road. Isolation from world politics had long been an American ideal, and both the non-colonization and non-intervention doctrines clearly had roots in earlier years. Monroe, indeed, felt that he was responding to immediate dangers, not inventing grand new principles. For the moment the principles he here restated were expressed defensively – what other powers could do, what the United States would not do – but in the future they would become weapons of American expansion as well as hemispheric defense. [...] Monroe's declaration was a fitting climax to a long search reaching back to 1776. The nation had created a viable government. It had consolidated and expanded its territory. It had survived controversies over neutral rights with two great powers. Now, almost for the first time and certainly more clearly than before, it spoke boldly and on its own to major issues. President Monroe's 'policy statement [was] a diplomatic declaration of independence'. At last the nation had 'reached the point seen so distantly

A Doutrina Monroe se consolidaria como um importante marco da diplomacia presidencial norte-americana e, portanto, da diplomacia de cúpula mundial. Teve um impacto hemisférico e internacional inéditos, foi base para políticas posteriores – que a aprofundaram ou reformularam[218] – e constituiu-se em uma imagem de marca da política externa norte-americana, ajudando a construir os princípios e normas unilaterais da atuação de uma grande potência. Sua contribuição para a diplomacia de cúpula é, portanto, evidente, consolidando e dando projeção a uma das suas mais notáveis formas de manifestação.

4.5. O grande marco divisório da diplomacia de cúpula: o Congresso de Viena

Enquanto nos Estados Unidos se gestava, assim, uma nova vertente da diplomacia de cúpula, na Europa consolidava-se uma forte inflexão na trajetória tradicional da diplomacia de soberanos, com o Congresso de Viena[219]. O Congresso de Viena é, de fato, um marco na evolução da diplomacia de cúpula. Além de ser o primeiro *summit* com as características que se consolidariam no século XX – um foro decisório de grande visibilidade, ligado ao desenvolvimento de uma guerra (*fria* ou *quente*) ou ao estabelecimento da paz e do

in 1776: it had achieved an American identity'". Cf. PERKINS, B., *op. cit.*, p. 168-169. As citações são de Harry Hamon, *James Monroe* (New York, 1971).

218 A política da "boa vizinhança" de Roosevelt foi construída conceitualmente, em parte, em contraste com a Doutrina Monroe, no contexto de uma reformulação da política interamericana dos EUA, depois de quase três décadas de *big stick* e Corolário Roosevelt. O *memorandum* Clark sobre a Doutrina Monroe, de 17 de dezembro de 1928, tornado público em 1930, repudia o corolário Roosevelt da Doutrina Monroe e cria as bases conceituais da política de boa vizinhança de Franklin Roosevelt. "La doctrine de Monroe était une déclaration des Etats-Unis addressée à l'Europe… et non à l'Amérique Latine". Cf. DUROSELLE, J.-B. *Histoire diplomatique de 1919 à nos jours*. 7ª ed. Paris: Dalloz, 1978, p. 132.

219 As considerações genéricas sobre o Congresso de Viena são baseadas nos seguintes textos: DROZ, J. *Histoire diplomatique de 1648 a 1919*, *cit.*, p. 271-309; KISSINGER, H. *Diplomacy*, *cit.*, p. 78-102; *The Columbia History of the World*, *cit.*, p. 787; e BURNS, E. M. *História da civilização ocidental*, v. II. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Globo, 1965, p. 636-640.

novo ordenamento *post bellum* –, Viena explicitou, por primeira vez, que a diplomacia de cúpula começava a ceder espaço de preeminência para outro tipo de diplomacia de visibilidade, que genericamente se poderia chamar de "diplomacia de estadistas" – no caso, chanceleres, negociadores que virtualmente ocuparam o proscênio no grande Congresso, deixando aos soberanos presentes uma função decorativa ou, na melhor das hipóteses, de um protagonismo excêntrico como o de Alexandre I da Rússia.

Até Viena, a história costuma registrar atos, encontros, políticas e estratégias de chefes de estado e de governo, como Richelieu ou Napoleão, Pedro, o Grande, ou Alexandre I. Antes de Viena, não era possível fazer-se uma referência personalizada à política externa de qualquer país que não fosse através do nome do soberano ou do chefe de governo. É em Viena que a representação dos Estados-partes do Congresso mostra uma clara clivagem entre os soberanos – representados pelo ativismo de Alexandre I da Rússia, e com menor destaque pelo imperador da Áustria – e os chanceleres[220]. Foram estes – Metternich, Castlereagh e Talleyrand – que se imortalizaram, ocupando, quase que como símbolo de uma nova era, o espaço deixado pelos soberanos, conduzindo as negociações e assumindo a paternidade do que ali se decidiu, a ponto de ser frequente, por exemplo, a referência a um *Sistema de Metternich*, para descrever um projeto acabado de condução das relações europeias, que teve vigência em boa parte do século XIX. Embora seja um instrumento de diplomacia de soberanos, sua concepção foi inteiramente de Metternich[221].

220 Viena reuniu seis monarcas: Rússia, Áustria, Prússia, Dinamarca, Baviera e Würtemberg. Os papéis dominantes foram desempenhados por Alexandre I, entre os soberanos, e por Metternich, que durante 40 anos seria ministro do Exterior da Áustria, e Talleyrand, que pela terceira vez era chanceler da França. Cf. BURNS, E. M., *op. cit.*, p. 636.

221 Cf. DROZ, J., *op. cit.*, p. 290-291.

O Congresso permaneceria reunido de 1º de outubro de 1814 a 9 de junho de 1815; foi um grande acontecimento político e social, só opacado em certo momento pelos "Cem dias" de Napoleão, que puseram em suspenso as deliberações até Waterloo. Antes do início oficial do Congresso houve reuniões preparatórias entre as principais delegações[222]. Duff Cooper, o grande biógrafo de Talleyrand, descreve o Congresso de Viena, em sua dupla dimensão de grande evento social da restauração e de marco diplomático do século XIX:

> *O Congresso que se reuniu em Viena no outono de 1814 atraiu àquela cidade tudo o que era mais brilhante na Europa. Não apenas os estadistas que lideravam cada país estiveram presentes, mas na maior parte dos casos os príncipes reinantes os acompanharam. Calculou-se que o palácio real serviu de alojamento em um momento para dois imperadores e duas imperatrizes, quatro reis, uma rainha, dois herdeiros de tronos, duas grão-duquesas e três príncipes. Realezas menores eram mais numerosas. [...] A maioria não estava lá para trabalhar. Eles nunca haviam trabalhado e nunca haviam pensado fazê-lo. Foi estranhamente apropriado que o octogenário príncipe de Ligne [...] tenha feito a pilhéria sobre o Congresso que é mais recordada: "Le Congrès ne marche pas, mais il danse" ["O Congresso não anda, mas ele dança"] [...]. Houve uma infindável série de bailes e banquetes, caçadas, partidas de tiro e cavalgadas musicais*[223].

Em Viena, apesar do protocolo típico de um encontro de soberanos, a diplomacia de cúpula, que até então se confundia com a grande diplomacia, cedeu parte substancial do seu espaço

222 Cf. COOPER, D., *Talleyrand*. Londres: Jonathan Cape, 1938, p. 248.

223 Cf. *ibid*., p. 245-246.

à diplomacia de chanceleres. Seria o começo de uma história que coloca em franca competição – mas não necessariamente em oposição – a chamada "diplomacia tradicional", cujo expoente máximo é a diplomacia de chanceleres e grandes negociadores, e a "diplomacia de cúpula", aquela que é pessoalmente conduzida pelo mandatário. Embora as realizações formais de Viena – *a Quíntupla Aliança* (Rússia, Prússia, Áustria e Inglaterra em 1815, acrescidas da França em 1818), também conhecida por *Concerto Europeu*, e a *Santa Aliança* (mais que nada, uma entidade virtual, declaratória, que consagrou o papel singular de protagonismo do czar Alexandre I) – fossem diretamente ligadas à diplomacia de cúpula e contribuíssem para tentar mantê-la em sua velha forma, é o êxito do sistema de Metternich, ou a diplomacia de Talleyrand, por exemplo, que constituem os feitos diplomáticos mais notáveis.

Talleyrand, sozinho, é um protagonista à parte no Congresso, ao manter a integridade territorial da França, ao consumar a superação plena da sua condição de inimigo vencido e ao assegurar-lhe um lugar de estatura igual ao das demais grandes potências no Concerto Europeu, – feitos dos quais o seu soberano, Luís XVIII, participou apenas indiretamente, e à distância, enquanto o próprio Talleyrand concebia a sua estratégia e a implementava[224].

É possivelmente a partir do Congresso de Viena, também, que a diplomacia de cúpula começou a deslocar-se do campo exclusivo da condução pessoal da política externa para o campo das *iniciativas*. O czar Alexandre I, por exemplo, notabilizou-se no Congresso não pela sua liderança do processo, mas pela iniciativa da "Santa Aliança", uma construção política paralela aos acertos

224 "While the victorious monarchs were being feasted and fêted in London, Talleyrand set himself to the serious task of determining his policy and drafting his instructions for the coming Congress. [...] The first task, therefore, to be accomplished at Vienna was the reestablishment beyond all doubt or question of France's position as one of the great Powers of the world". Cf. *ibid*., p. 240. A máxima atribuída a Talleyrand – de que precisava de um cozinheiro, não de instruções ("Je n'ai pas besoin d'instructions, j'ai besoin d'un Chef") – resume a sua independência.

relativos ao Concerto Europeu, cuja paternidade assumiu, ainda que sua ideia original tenha sido burilada por Metternich para não se chocar com as demais decisões do Congresso[225].

4.6. Napoleão III e Bismarck, paradigmas da diplomacia de cúpula no século XIX

Após o Congresso de Viena, portanto, a diplomacia de cúpula sofre uma forte inflexão, que homologa no plano da prática diplomática as transformações que haviam ocorrido e continuariam a ocorrer no sistema político e social ocidental. Isso não quer dizer que não se mantivessem formas de diplomacia de cúpula à antiga, nem que o fortalecimento do papel dos chanceleres fosse uma tendência universal. Mais uma vez, o caso da Rússia czarista serve de contraponto. Diz a respeito Kissinger:

> *Nem a Rússia imperial nem a Rússia comunista produziram um grande ministro do exterior. Como Nesselrode, Gorchakov, Giers, Lamsdorf e até Gromiko, seus ministros do exterior eram todos realizados e hábeis, mas careciam de autoridade para desenhar políticas de longo alcance. Eles eram pouco mais do que serviçais de um autocrata volátil e distante, por cujo favor eles tinham de competir em meio a muitas*

225 Kissinger resume assim esta primeira grande iniciativa de um chefe de estado no plano da diplomacia: "It was proposed by the Russian Tsar, who could not bring himself to abandon his self-appointed mission to revamp the international system and reform its participants. […] Now Alexander was in thrall to religion and to conservative values and proposed nothing less than a complete reform of the international system based on the proposition that 'the course *formerly* adopted by the Powers in their mutual relations had to be *fundamentally* changed and that it was *urgent* to replace it with an order of things based on the exalted truths of the eternal religion of our Savior'. The Austrian Emperor joked that he was at a loss as to whether to discuss these ideas in the Council of Ministers or in the confessional. But he also knew that he could neither join the Tsar's crusade nor, in rebuffing it, give Alexander a pretext to go it alone, leaving Austria to face the liberal and national currents of the period without allies. This is why Metternich transformed the Tsar's draft into what came to be known as the Holy Alliance, which interpreted the religious imperative as an obligation by the signatories to preserve the domestic status quo in Europe. For the first time in modern history, the European Powers had given themselves a common mission". Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 107.

> *preocupações domésticas mais prementes. [...] Mesmo quanto o czar governante tinha uma personalidade dominante, o autocrático sistema russo de fazer política inibia a evolução de uma política externa coerente. [...] Para complicar ainda mais a tomada de decisões, o poder executivo do Czar frequentemente se chocava com as suas noções aristocráticas de um estilo de vida principesco*[226].

Não quer tampouco dizer que o século XIX não apresentasse ainda grandes exemplos de diplomacia de cúpula, alguns deles originais na medida em que procuravam conciliar uma parte da visão autocrática e personalista que prevaleceu sob os regimes absolutistas com as novas tendências que balizariam cada vez mais a ação dos governos à medida que avançasse o século XIX: a opinião pública, a consolidação das nacionalidades, a expansão das esferas de influência e dos impérios coloniais, o convívio entre sistemas políticos diversos, heterogêneos.

É o caso, por exemplo, de Napoleão III, que mescla muito claramente o personalismo de suas políticas com um projeto definido, embora fadado ao fracasso e ao desastre final de 1870, de recuperação do prestígio francês diante do fato inexorável da unificação alemã e do fortalecimento do nacionalismo na Europa Central e Oriental. Um projeto que sofre enormemente com a desproporção entre meios e fins, entre ambições e capacidades em jogo, entre aspirações e realidades de poder e de prestígio.

É exemplar o uso que Napoleão III fez da política externa como instrumento de afirmação do seu poder pessoal e de

226 Cf. *ibid.*, p. 175. Kissinger lembra que, em um período dramático para a diplomacia russa, o czar Alexandre III afastou-se por quatro meses para praticar iatismo, assistir a manobras militares e depois visitar parentes na Dinamarca. "With the only real decision-maker thus out of reach", completa Kissinger, "Russia's foreign policy floundered". O episódio, típico de uma monarquia, tem semelhanças com as longas viagens que D. Pedro II fará nas décadas de 1870 (duas) e 1880 (uma), afastando-se inteiramente dos negócios de Estado por períodos sempre superiores a um ano, em momentos decisivos da vida brasileira. Cf. mais abaixo.

fortalecimento do seu governo junto à opinião pública[227]. Nesse sentido, Napoleão III foi um precursor na tendência moderna de procurar transformar sucessos em política internacional em dividendos políticos internos. "Napoleão", diz Kissinger,

> *conduzia sua política externa no estilo dos líderes políticos modernos que medem seu sucesso pela reação dos noticiários noturnos da televisão. Como eles, Napoleão fez-se prisioneiro do que é puramente tático, enfocando objetivos de curto prazo e resultados imediatos, procurando impressionar o público magnificando as pressões que ele mesmo procurara criar. No processo, confundia política externa com os movimentos de um feiticeiro*[228].

Sua utilização da política externa não escapou aos observadores da época. Em 1857, o barão Hübner escreveu ao imperador da Áustria:

> *A seus olhos a política externa é apenas um instrumento que ele utiliza para assegurar seu governo na França, para legitimar seu trono, para fundar a sua dinastia... Ele não recuaria diante de qualquer meio, de qualquer combinação que lhe fosse útil para fazê-lo popular no seu país*[229].

227 Napoleão III não "deixou de aproveitar as oportunidades de abrilhantar o seu regime com uma política exterior agressiva. Anexou a Argélia e estabeleceu um protetorado sobre a Indochina. Em 1854, sob o pretexto de proteger os monges católicos da Turquia, lançou-se à Guerra da Crimeia com a Rússia [...] conseguiu sair vitorioso do conflito. Apesar de ter derramado, em dois anos de luta, o sangue de 75.000 soldados franceses, pôde ainda gozar os aplausos da multidão e tomar atitudes de árbitro dos destinos da Europa". Cf. BURNS, E. M., *op. cit.*, p. 722. Kissinger fala da política externa de Napoleão como "driven by his quest for publicity". Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 112.

228 Cf. *ibid.*, p. 136.

229 *Apud ibid.*, p. 107.

Ao mesmo tempo, o personalismo da sua política externa, conduzida pelo seu espírito mercurial[230] – algo que certamente não combina com diplomacia – lembra muito a diplomacia de soberanos dos séculos XVII e XVIII, inclusive pela capacidade de tomar iniciativas singulares, como a intervenção em uma questão dinástica espanhola que envolvia a Casa Real da Prússia[231] (o inimigo que o derrota e derruba em 1870 com esse pretexto), ou a iniciativa de levar a intervenção francesa no México ao paroxismo de lá instalar, como imperador, um membro da Casa de Habsburgo, o infeliz Maximiliano II, fuzilado pelas forças juaristas em Querétaro em uma humilhação sem precedentes[232]. O julgamento de Kissinger sobre a utilização da política externa por Napoleão III é educativo:

> *Sua política externa entrou em colapso não porque lhe faltassem ideias, mas porque ele era incapaz de estabelecer qualquer ordem entre a multiplicidade das suas aspirações ou qualquer relação entre elas e a realidade que emergia ao seu redor. Procurando publicidade, Napoleão nunca tinha uma única linha de política para guiá-lo. Em vez disso, ele era dirigido por uma teia de objetivos, alguns deles bastante contraditórios. [...] Durante o reinado de Napoleão, isso foi evidenciado pela inabilidade do imperador para implementar as suas infindáveis propostas para a convocação de um congresso europeu para rever o mapa*

230 "The Emperor's policy, however, was largely idiosyncratic and driven by his mercurial nature". Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 109-110.

231 O caso é exemplar do tipo de histrionismo que tantas vezes caracteriza a diplomacia de cúpula. Oferecida a coroa espanhola a Leopoldo de Hohenzollern, primo do rei da Prússia, Napoleão informou que consideraria a aceitação um *casus belli*, exigindo de Guilherme I o compromisso de jamais permitir que um membro da sua família reivindicasse o trono da Espanha. Deu assim o pretexto que Bismarck buscava para declarar a guerra que ficou conhecida como "Guerra Franco-Prussiana". Cf. BURNS, E. M., *op. cit.*, p. 722-723.

232 Cf. *ibid.*, p. 722. Fernando del Paso tem um extraordinário romance histórico baseado no episódio. Cf. PASO, F. del. *Noticias del Imperio.* México: Grijalbo, 1990.

> *da Europa. Napoleão clamou por um congresso após a guerra da Crimeia em 1856, antes da guerra italiana em 1859, durante a revolta polonesa em 1863, durante a guerra dinamarquesa em 1864 e antes da guerra austro-húngara em 1866 – sempre querendo obter na mesa de conferência a revisão de fronteiras que ele nunca definia precisamente e pela qual não estava preparado para correr o risco de uma guerra*[233].

Droz ajuda a completar o quadro da diplomacia pessoal de Napoleão III:

> *De 1852 a 1870 um elemento novo vai exercer uma influência considerável sobre a política europeia: a personalidade de Napoleão III. [...] Para a realização dos [seus] fins, [...] Napoleão traz uma confiança inquebrantável em si mesmo, um sentimento profundo da fatalidade do seu destino e da sua missão pessoal. [...] Enfim, há no imperador pouco senso prático e suas ideias são frequentemente complicadas e confusas. Daí a desproporção, que lhe será fatal, entre os sonhos que ele persegue e os meios de que dispõe. Acrescente-se a isso o gosto pelo segredo, a duplicidade de uma política que não conhece os métodos normais da diplomacia, a desconfiança em relação aos ministros, que não são estadistas mas simples funcionários e que, mesmo nos casos mais graves, não são informados da vontade imperial*[234].

O desastre pessoal e nacional que a política externa de Napoleão III provoca – "o legado" que Napoleão deixou para a França

233 Cf. KISSINGER, H. *Diplomacy, cit.*, p. 119-120.

234 Cf. DROZ, J., *op. cit.*, p. 364-365.

foi paralisia estratégica[235] – não o invalida como exemplo a ser examinado na análise da diplomacia de cúpula. Seu histrionismo, sua megalomania, sua sensação de onipotência, a falsa leitura que faz do seu mandato[236], seus erros de avaliação, suas prioridades equivocadas – todos constituem elementos que, isolada ou conjuntamente, afetam momentos importantes da diplomacia de cúpula em uma era de governos mais ou menos submetidos ao controle e à influência das forças sociais e da opinião pública.

A importância de Otto von Bismarck, para a história da diplomacia de cúpula, está precisamente em demonstrar a conjugação peculiar entre determinados momentos decisivos na formação de um país e o surgimento de uma diplomacia de cúpula – tanto mais se essa formação do país depende do equacionamento de elementos externos vitais.

Bismarck, contemporâneo e rival de Napoleão III, é certamente outro exemplo importante no quadro da evolução da diplomacia de cúpula. Chanceler (primeiro-ministro) da Prússia, responsável pela unificação da Alemanha – uma obra de engenharia política interna e de diplomacia –, Bismarck de certa forma comprova a tese segundo a qual a grande diplomacia de cúpula evoluiu, ao longo do século XIX, para tornar-se mais do que nada uma resposta a uma alteração nas relações de inserção externa de um país, provocada seja por uma alteração interna, em termos de poder ou de projeto, seja por alterações externas que afetam real ou potencialmente esse país. Diplomata de formação, com vasta experiência e uma aguda capacidade analítica – tinha sido embaixador em São Petersburgo,

235 Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 136.

236 Luís Napoleão, eleito em 1848 e investido de poderes ditatoriais depois de fechar a Assembleia em 1851, submeteu a plebiscito, nesse mesmo ano, o seu pleito de redigir uma nova constituição, obtendo uma maioria esmagadora de 7,5 milhões de votos contra 640 mil. Em 1852, submeteu a novo plebiscito o pleito de assumir o título de Napoleão III, imperador dos Franceses, obtendo uma aprovação de 95%. Cf. BURNS, E. M., *op. cit.*, p. 721.

entre outras missões – e uma posição confortável nas relações com o imperador e o Reichstag[237], Bismarck "não hesitará, quando for necessário, a proceder brutalmente: ele está convencido de que a unidade alemã 'não será decidida por discursos ou decisões de maioria', mas 'pelo ferro e pelo sangue'"[238].

Bismarck conduziu uma diplomacia completa: das articulações de bastidor e dos gestos de cortesia plenos de simbolismo, como convidar Napoleão III assistir manobras do exército prussiano como prova de boas relações e meio de incrementar a influência diplomática germânica[239], até atos de astúcia, como o jogo cambiante de alianças e contra-alianças que faz com a Áustria, a Dinamarca e a Itália, e de força. Essa diplomacia "forte" culminou na violenta reação contra a França em 1870, que impôs uma derrota humilhante e plena de consequências ao vizinho – a começar pela queda do II Império e a Comuna de Paris[240]. O próprio revanchismo francês provocado por essa derrota seria um dos elementos desestabilizadores do sistema europeu nas décadas seguintes.

A ação pessoal de Bismarck permitiu o desenvolvimento de um sistema diplomático europeu que, se garantiu a efetivação da unificação alemã com a remoção sistemática, pela força ou pela persuasão, de toda e qualquer oposição – da França, da Áustria, da Rússia –, não foi suficientemente harmonioso como o de Metternich para garantir a paz europeia por largo período. "A anexação alemã da Alsácia-Lorena produziu um antagonismo

237 "The Chancellor was closer to both the Emperor and the Reichstag than each was to the other. Therefore, within limits, Bismarck could play Germany's domestic institutions off against each other, much as he did the other states in his foreign policy". Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 135.

238 Cf. DROZ, J., *op. cit.*, p. 401.

239 A referência está em KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 124-125.

240 Cf. BURNS, E. M., *op. cit.*, p. 729-732. Napoleão III foi feito prisioneiro de Guerra, uma humilhação que só encontra precedentes quase 350 anos antes, quando Francisco I foi feito prisioneiro de Carlos V da Áustria na Batalha de Pávia (1525).

francês irreconciliável, que eliminou qualquer opção diplomática germânica em relação à França [...] A inabilidade do Chanceler de Ferro para institucionalizar suas políticas forçou a Alemanha a entrar em um redemoinho diplomático do qual só podia escapar, primeiro, por uma corrida armamentista, e depois pela guerra", lembra Kissinger, para assinalar que as políticas de Bismarck não encontraram um seguidor à sua altura[241]. Ao contrário do nosso Rio Branco, o êxito de Bismarck será a sua perdição. Enciumado, o novo imperador Guilherme II dispensou-o em 1890, recusando-se a governar sob a sua sombra e trazendo à política externa alemã suas próprias ideias[242].

4.7. Theodore Roosevelt e Woodrow Wilson: a redefinição da diplomacia de cúpula no século XX

Outros exemplos perfeitos dessa conjugação entre homem e história são dados por Theodore Roosevelt, um dos mais poderosos, influentes e populares presidentes da história norte-americana[243], e por Woodrow Wilson. Embora muito diferentes em princípios e métodos, Roosevelt e, mais tarde, Wilson estabeleceram um novo paradigma de condução da diplomacia em uma moderna democracia e uma nova relação entre diplomacia de cúpula e projeto nacional[244].

241 Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 134-135.

242 "What the Kaiser wanted most was international recognition of Germany's importance and, above all, of its power. He attempted to conduct what he and his entourage called *Weltpolitik*, or global policy, without ever defining that term or its relationship to the German national interest. Beyond the slogans lay an intellectual vacuum: truculent language masked an inner hollowness [...] But the explosive mix of personalities and domestic institutions prevented any [...] course, leading instead to a mindless foreign policy which speacialized in bringing down on Germany everything it had always feared". Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 172.

243 Para um sumário da política externa de Theodore Roosevelt, cf. LaFEBER, W. *The Cambridge History of American foreign relations. Volume II. The American search for opportunity, 1865-1913*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995, p. 183-209.

244 "Rejecting the advice of President George Washington in his Farewell Address to 'avoid entangling alliances' with other countries, Presidents Theodore Roosevelt (1901-1909) and Woodrow Wilson (1913-1921) personified the new thinking about America's role in the world and the Presidency's

4.8. Roosevelt: o cavaleiro durão da diplomacia de cúpula

Theodore Roosevelt é o marco fundamental da diplomacia presidencial norte-americana, que até então apenas episodicamente se havia manifestado, como no caso da Doutrina Monroe ou em uma ou outra intervenção tópica de presidentes como Cleveland ou McKinley. Como Lincoln em relação à consolidação do Estado federal norte-americano, Roosevelt também explicita a tese de que a condição de estadista está ligada seja a momentos de crise e ruptura, seja a momentos de expansão regional ou internacional do seu país.

Mas Lincoln[245] pouco teve de desempenhar-se em matéria de política externa – praticamente apenas o que se relacionou diretamente com a Guerra Civil, sobretudo para neutralizar as tentativas de projeção internacional da Confederação, em busca de apoio externo – político e material – para a sua sobrevivência. A estatura de estadista de Lincoln definiu-se em função de uma grave crise interna, o que é reflexo da própria história do país, criado a partir de um ato de vontade libertária da comunidade e entregue, na sua definição como Estado nacional, não às pugnas com vizinhos, como foi o caso da Alemanha e da Itália, mas à construção da unidade interna – *e pluribus unum*.

Roosevelt teve uma intensa atuação interna, contribuindo para organizar a vida econômica norte-americana, em plena expansão, através de uma forte ação antitruste e da tentativa de promover melhores relações entre o capital e o trabalho. Mas sua dimensão de estadista – controvertido, é bem verdade, em toda

role in managing American government and foreign policy. Simple deference to Congress was out. Wilson thought the presidency uniquely endowed to represent democratic values of the American people in world affairs". Cf. BARRET, D., *op. cit.*, p. 68.

245 A bibliografia sobre Lincoln é naturalmente extensa e variada. Serviu de apoio a mais recente no momento da redação deste livro: DONALD, D. H. *Lincoln.* New York: Simon and Schuster, 1995.

a América Latina – origina-se da ação externa que empreendeu, muitas vezes com consequências nefastas para os países onde se fez sentir, mas com o efeito, do ponto de vista dos Estados Unidos, de consolidar sua posição de hegemonia hemisférica e marcar a participação norte-americana em assuntos mundiais, fosse na Ásia, fosse nas disputas do colonialismo europeu na África (Marrocos).

Roosevelt seria o primeiro presidente norte-americano a assumir pessoalmente uma política sustentada em direção a um rompimento do isolacionismo americano, substituindo-o, contudo, por um internacionalismo unilateralista que procurava interpretar e projetar os interesses materiais norte-americanos no Hemisfério e no mundo. E Roosevelt, primeiro norte-americano a receber um prêmio Nobel, por sua atuação na solução do conflito russo-japonês de 1905[246], atuou dentro de uma visão pragmática e funcional da

246 Os Prêmios Nobel foram concedidos por primeira vez em 10 de dezembro de 1901. A importância do Nobel da Paz para a diplomacia de cúpula do século XX mereceria um estudo à parte. Com sua mística peculiar, o Nobel consolidou-se como a consagração máxima, interna e internacional, de qualquer ação individual nas áreas em que é concedido – física, química, medicina, literatura e paz. É a materialização de uma consagração moral de forte impacto também na opinião pública leiga, especialmente no país de quem o recebe. O Nobel da Paz foi concedido algumas vezes em relação direta com a diplomacia de cúpula, mas também como corroboração da tese de que existe, na categoria geral da "diplomacia de estadistas", uma clara clivagem entre a ação dos chefes de estado e governo e a ação de chanceleres e negociadores, cuja autonomia torna-se patente também pelo crivo dos Prêmios Nobel. Até a redação deste livro, receberam o Nobel da Paz os seguintes chefes de estado e de governo: Theodore Roosevelt, em 1906, pela mediação no acordo de paz que concluiu a Guerra Russo-Japonesa; Woodrow Wilson, em 1919, pela fundação da Liga das Nações; Willy Brandt, em 1971, pela sua Ostpolitik; Eisaku Sato, em 1974 (dois anos após ter deixado de ser primeiro-ministro do Japão), por seus esforços na área de não proliferação; Menachem Begin e Anwar El Sadat, pelos acordos de Camp David; Oscar Arias Sánchez, pelos esforços pela pacificação da América Central (Plano Arias); Mikhail Gorbachev, em 1990, pela contribuição para o fim da Guerra Fria; e Yitzhak Rabin e Yasser Arafat, em 1994, pelos acordos entre Israel e a Autoridade Palestina. Receberam o Nobel da Paz os seguintes chanceleres ou ex-chanceleres: Elihu Root, em 1912, pelo acordo EUA/Japão sobre imigração japonesa na Califórnia; Austen Chamberlain, em 1925, pelo Acordo de Locarno; Aristide Briand e Gustav Stresemann, em 1926, respectivamente pelo Acordo de Locarno e Pacto Briand-Kellogg e pelos esforços pela paz e pela retomada das reparações alemãs; Frank B. Kellogg, em 1929, pelo Pacto Briand-Kellogg; Carlos Saavedra Lamas, em 1936, pela mediação na Guerra do Chaco; Cordell Hull, em 1945, pela articulação das Nações Unidas; George Marshall, em 1953, pelo Plano Marshall; Henry Kissinger e Le Duc Tho (que recusou), em 1973, pelo Acordo de Cessar-Fogo no Vietnã; e Shimon Peres, em 1994, juntamente com Yitzhak Rabin e Yasser Arafat, pelos Acordos entre Israel e a Autoridade Palestina. Dados pesquisados em diversas fontes esparsas.

política externa, não apenas em função da busca de prestígio ou de efeito político interno.

Quando Roosevelt delineou e foi executando a sua diplomacia, os Estados Unidos estavam dando o salto da condição de potência introvertida, recém-saída das tribulações da reconstrução pós-Guerra Civil, e de potência regional, vencedora da guerra com a Espanha, para entrar na arena mundial como ator de peso[247]. A participação norte-americana na solução do conflito russo-japonês, que valeu a Roosevelt o Nobel da Paz por sua atuação pessoal, é o paradigma dessa combinação iniludível entre o novo ímpeto internacional de um país, inclusive mediante a expansão do seu poder material, através de investimentos e comércio, e a mobilização dos seus instrumentos de projeção política – a diplomacia, em especial a diplomacia de cúpula, e as forças armadas. Essa mediação norte-americana na Ásia não constitui mero ato de afirmação de uma vontade personalista; ao contrário, está ligada ao interesse da expansão da influência norte-americana em busca de novos mercados[248].

Roosevelt tinha plena consciência da importância de uma ação diplomática para manter ou ampliar os mercados dos EUA na Ásia e sua diplomacia presidencial guarda uma relação direta com esse objetivo. Em carta a Brooks Adams, de 18 de julho de 1903, escreveu, justificando *a priori* a ação que empreenderia dois anos mais tarde para solucionar o conflito russo-japonês:

247 "[Theodore Roosevelt and Woodrow Wilson] held the reins of government when world affairs were drawing a reluctant nation into their vortex. Both recognized that America had a crucial role to play in world affairs though they justified its emergence from isolation with opposite philosophies". Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 29.

248 "Progressive diplomacy first aimed at the creation of opportunity (as in Panama and the Russo-Japanese War), or the maintenance and expansion of opportunity (as in the Dominican Republic, Cuba, and Mexico). [It was] driven by the search for markets, the perceived need for strategic outposts […]". Cf. LaFEBER, W., *op. cit.*, p. 184.

> *É necessário para nós manter aberta a rota do comércio com o Leste. Para assegurar nossos terminais precisamos fazer o melhor possível para evitar o fechamento dos mercados asiáticos para nós. Para manter abertas as rotas em direção a esses terminais precisamos ver que eles sejam manejados primacialmente no interesse do país, isto é, do comércio do país*[249].

Não por acaso, o mesmo Roosevelt que havia sinalizado uma nova projeção internacional do seu país com o seu Nobel da Paz conceberia e executaria a ideia de mandar uma expressiva flotilha norte-americana em uma viagem de prestígio ao redor do mundo[250], para demonstrar a força e o alcance do poderio norte-americano. A diplomacia afirmativa e intensa de Roosevelt era apenas uma das faces da nova projeção externa dos Estados Unidos do início do século[251].

Em Roosevelt, a diplomacia presidencial norte-americana, que tinha tido uns ensaios tímidos com Grover Cleveland e o próprio McKinley, floresce plenamente. Roosevelt, em certa medida, assenta um paradigma de diplomacia presidencial norte-americana, que por sua vez rapidamente se erigirá em padrão para todo o globo. Sua personalidade, que lhe valeu, por suas peripécias inclusive na guerra hispano-americana, o apelido de *Rough rider*

249 *Apud* LAFEBER, W., *op. cit.*, p. 188.

250 Roosevelt tem uma percepção perfeita do significado da iniciativa, realizada em 1907-1908 com 16 belonaves norte-americanas. Para ele, "the most important service that I rendered to peace was the voyage of the battle fleet round the world. I had become convinced that for many reasons it was essential that we should have it clearly understood, by our own people especially, but also by other peoples, that the Pacific was much our home waters as the Atlantic, and that our fleet could and would at will pass from one to the other of the two great oceans. It seemed to me evident that such a voyage would […] make foreign nations accept as a matter of course that our fleet should from time to time be gathered in the Pacific, just as from time to time it would be gathered in the Atlantic". Cf. ROOSEVELT, T., *op. cit.*, p. 563.

251 "For Roosevelt, muscular diplomacy in the Western Hemisphere was a part of America's new global role". Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 39.

("cavaleiro durão")[252], marcou profundamente a sua política externa, que ele definia com um grande sentido comum:

> *Em assuntos exteriores o princípio do qual nunca desviamos era o de fazer a Nação comportar-se em relação a outras Nações exatamente como um forte, honrado e altivo homem se comporta ao tratar com seus parceiros. Não há isso de direito internacional [...]. Em consequência, por agora cada nação precisa depender de si mesma para sua própria proteção*[253].

"Não fizemos promessas que não pudéssemos manter e não mantivéssemos. Não fizemos qualquer ameaça que não pudéssemos cumprir", diz ele em sua autobiografia, explicitando o realismo que o orientou[254]. Foi o primeiro presidente americano em funções a empreender uma viagem oficial ao exterior, visitando, em 1906, a Zona do Canal do Panamá, o projeto-símbolo da sua política externa[255]. Foi incansável na busca de poderes ampliados, dentro da concepção jacksoniana-lincolniana da Constituição segundo a qual, nas palavras do próprio Roosevelt, "[O presidente] tem o direito legal de fazer o que for exigido pelas necessidades do povo, a menos que a Constituição ou as leis explicitamente o proíbam de fazê-lo"[256]. Com essa visão, Roosevelt orgulhosamente colecionou atos de audácia na política externa:

252 Roosevelt adotou vida afora o apelido que lhe valeu sua participação, como organizador e comandante, em um batalhão de cavalaria na guerra hispano-americano, conhecido como os *Rough riders*.

253 Cf. ROOSEVELT, T., *op. cit.*, p. 398-399.

254 Cf. *ibid.*, p. 516.

255 Cf. MORRIS, E., *op. cit.*, p. 12.

256 Cf. ROOSEVELT, T., *op. cit.*, p. 479. "My belief was that it was not only [the President's] right but his duty to do anything that the needs of the Nation demanded unless such action was forbidden by the Constitution or by the laws. […] I did not usurp power, but I did greatly broaden the use of executive power". *Ibid.*, p. 372.

> *A Constituição não me dava explicitamente o poder de fazer o acordo necessário com Santo Domingo. Mas a Constituição não me proibia de fazer o que eu fiz. Pus o acordo em prática e continuei a sua execução por dois anos antes de que o Senado agisse; e eu teria continuado até o fim do meu mandato, se necessário, sem qualquer ação por parte do Congresso. [...] De longe a ação mais importante que eu fiz em política externa durante meu tempo relacionou-se com o canal do Panamá. Aqui novamente havia a acusação de que eu havia atuado de maneira "inconstitucional" – uma posição que só pode ser sustentada se a ação de Jefferson ao adquirir a Louisiana também for tratada como inconstitucional, e, em diferentes etapas do assunto, os partidários da política de não fazer nada denunciaram-me como tendo uma "autoridade usurpada" – o que significava que, quando ninguém mais exercesse ou pudesse exercer autoridade eficiente, eu a exercia*[257].

Esse mesmo orgulho e determinação na condução da política externa, tanto no plano interno (lidando com o Congresso), como no plano externo propriamente, Roosevelt demonstra em relação ao Canal do Panamá, uma iniciativa que tomou em mãos pessoalmente, acompanhando passo a passo a grande operação diplomático-militar que foi promover a independência do Panamá e empreender a construção do Canal, colocando-o sob controle direto dos Estados Unidos.

Percebendo claramente a expansão dos interesses norte-americanos pelo Hemisfério e pelo mundo, Roosevelt pessoalmente conduziu uma política externa que ficaria marcada por

257 Cf. *ibid.*, p. 524 e 526.

conceitos como o seu "corolário" da Doutrina Monroe e o *big stick*[258]. O "Corolário" extraído da Doutrina Monroe e o recurso ao conceito de "civilização" como racionalidade para a ação internacional do país são contribuições importantes de Roosevelt para o unilateralismo dos Estados Unidos e para a consolidação da diplomacia das doutrinas, que marcará muito profundamente a diplomacia presidencial norte-americana ao longo de todo o século XX. O "Corolário", proclamado na Mensagem anual ao Congresso de 6 de dezembro de 1904, atribuía aos Estados Unidos o direito de intervir em países que se mostrassem em dificuldades para resolver os seus problemas e por isso se sujeitassem à intervenção de outras potências. Os Estados Unidos agiriam antes que outros o fizessem[259]. Formalmente, assumiu a forma simples de um parágrafo, mais tarde expandido:

> *Erros crônicos ou impotência que resulta no afrouxamento geral dos laços da sociedade civilizada podem, na América ou em qualquer outro lugar, requerer em última instância intervenção da parte de alguma nação civilizada e no hemisfério ocidental a adesão dos Estados Unidos à Doutrina de Monroe pode forçar os Estados Unidos, ainda que relutantemente, em casos flagrantes desses erros ou impotência, a exercer um poder de polícia internacional*[260].

258 A citação completa que deu origem ao *conceito* do *big stick* é: "There is a homely adage which runs, 'Speak softly and carry a big stick; you will go far'". Roosevelt pronunciou-a ainda como vice-presidente, em um discurso em Minnesota, em 2 de setembro de 1901, pouco antes de assumir a presidência. Cf. FERRELL, R., *op. cit.*, p. 395. Cf. também LaFEBER, W., *op. cit.*, p. 188. Roosevelt retomaria o adágio em outros discursos, já como presidente (por exemplo, em Chicago, em 2 de abril de 1903).

259 Roosevelt estende-se, em sua autobiografia, em explicações sobre o porquê de haver extraído o corolário da Doutrina Monroe. Nessas explicações, distingue muito claramente os grandes países latino-americanos – Argentina, Brasil e Chile –, que se comparam ao Canadá, de "certain – not all – of the tropical states in the neighborhood of the Caribbean Sea". Cf. ROOSEVELT, T., *op. cit.*, p. 519-525. A intervenção na República Dominicana é paradigmática: "This meant", diz ele, "that unless I acted at once I would find foreign powers in partial possession of Santo Domingo". Cf. *ibid.*, p. 521.

260 *Apud* FERRELL, R., *op. cit.*, p. 408. Em mensagem ao Senado norte-americano, em 15 de fevereiro de 1905, Roosevelt explicou e expandiu a sua doutrina-corolário: "The United States [...] under

Como outras doutrinas, o "Corolário" consolidou a racionalização para uma prática e para uma visão do mundo. "A prática de Roosevelt", lembra Kissinger, "precedeu a sua pregação", acrescentando: "Roosevelt deu à Doutrina Monroe sua interpretação mais intervencionista ao identificá-la com as doutrinas imperialistas do período"[261].

A visão global que Roosevelt tinha dos interesses da política externa norte-americana também se expressou na insistência em fortalecer as forças armadas, cuja experiência na guerra hispano-americana havia deixado patente a sua falta de preparo. "Eu persegui sem falhar uma única política externa consistente, uma política de boa vontade e de consideração com os direitos dos outros e ao mesmo tempo de resoluta prontidão"[262]. "As duas realizações americanas que realmente impressionaram povos estrangeiros durante os primeiros doze anos deste século", conclui ele mais adiante em sua autobiografia, "foram a escavação do Canal do Panamá e o cruzeiro da esquadra de guerra ao redor do mundo. Mas a impressão causada em nosso próprio povo foi de importância muito maior"[263].

the Monroe Doctrine [...] can not see any European power seize and permanently occupy the territory of one of these republics; and yet such seizure of territory, disguised or undisguised, may eventually offer the only way in which the power in question can collect any debts, unless there is interference on the part of the United States". Cf. *ibid*., p. 408. O conceito de "polícia do mundo" já havia sido estabelecido por Roosevelt em mensagem ao Congresso, em 1902: "More and more, the increasing interdependence and complexity of international political and economic relations render it incumbent on all civilized and orderly powers to insist on the proper policing of the world". *Apud* KISSINGER, H., *op. cit*., p. 39.

261 Cf. KISSINGER, H., *op. cit*., p. 39. Kissinger exemplifica a prática rooseveltiana: em 1902, o Haiti é forçado a quitar débitos com bancos europeus; em 1903, incentivou a insurreição panamenha e a independência em relação à Colômbia, mas não antes de os Estados Unidos estabelecerem a Zona do Canal sob soberania norte-americana; em 1905, os EUA estabeleceram um protetorado financeiro sobre a República Dominicana; em 1906, os *marines* ocuparam Cuba.

262 Cf. ROOSEVELT, T., *op. cit*., p. 553.

263 Cf. *ibid*., p. 565.

4.9. As lições de Woodrow Wilson, presidente-diplomata

Wilson, cronologicamente o segundo – talvez o mais exemplar – nome da diplomacia presidencial norte-americana no século XX, esforçou-se para interpretar e projetar os valores éticos e espirituais norte-americanos, dando sofisticação à política de hegemonia universal dos EUA. O país deve a ele uma contribuição duradoura e até hoje não superada para a formulação conceitual – e ideológica – da política externa norte-americana, ao projetar nela os valores da democracia, do nacionalismo, da liberdade e da prevalência da opinião pública sobre a razão de Estado.

Woodrow Wilson é exemplar tanto por seus acertos quanto por seus erros[264]. Poucos chefes de estado alcançaram, pela condução pessoal da política externa, a projeção internacional e histórica de Wilson, paradigma do presidente-diplomata. Wilson notabilizou-se pelo ideário consolidado em seus "14 pontos"[265], um conjunto de propostas cujo ponto-síntese era a Liga das Nações e que, se implementadas, materializariam noções como a "guerra para acabar com todas as guerras" e o compromisso de "fazer o mundo seguro

264 A bibliografia sobre Woodrow Wilson é vasta. As reflexões que se seguem foram inspiradas basicamente pela excelente obra de John Morton Blum, *Woodrow Wilson and the politics of morality*, *cit.* Além de constituir uma biografia concisa de Wilson, a obra faz uma análise cuidadosa da gênese do ideário wilsoniano e das resistências que encontra entre seus contemporâneos e especialmente no meio político norte-americano, de que o Senado assume a plena identidade. No Brasil, o livro de José Carlos de Macedo Soares, *O Brasil e a Sociedade das Nações* (Paris: A. Pedone Editor, 1927), traz um bom resumo analítico e indicações bibliográficas sobre as teses wilsonianas e a negociação em torno da criação da Liga das Nações – uma contribuição autorizada que não perdeu vigor com a passagem do tempo.

265 O discurso que continha os "14 pontos" foi pronunciado em 8 de janeiro de 1918, após uma sequência de crises que, começando com a vitória bolchevique na Rússia, expuseram os problemas da diplomacia europeia e do sistema de alianças. Dos 14 pontos, "[f]ive were broad: open diplomacy, by which he meant not an end to private discussion but an end to secret agreements; free use of the seas in peace and in war; the reduction of armaments; the removal of economic barriers to free trade among nations; an impartial adjustment of colonial claims. Eight points, all pertaining to specific territorial settlements, in common advanced the principle of self-determination. […] The fourteenth, crowning point called for the formation of a 'general association of nations… under specific covenants for the purpose of affording mutual guarantees of political independence and territorial integrity to great and small states alike'". Cf. BLUM, J. M., *op. cit.*, p. 147-148.

para a democracia". Também foi o responsável pelas doutrinas da segurança coletiva e da prevalência do poder moral da opinião pública na condução dos assuntos internacionais, originando "a escola dominante da política externa americana"[266] e um ideário de amplo alcance e duração na história das relações internacionais, contraposto ao conceito e à prática do isolacionismo.

Entretanto, poucos mandatários enfrentaram em vida tão forte oposição doméstica aos princípios que ajudou a criar e materializar, que fizeram a sua fama e que, paradoxalmente, encarnavam os melhores valores espirituais da sociedade norte-americana – uma sociedade que, no entanto, fazia uma poderosa distinção prática entre a vocação universalista dos seus valores e aspirações, que Wilson compreendeu e interpretou corretamente, e a sua escassa disposição de defender esses valores ao custo de envolver-se em "other peoples' wars" ("guerras de outros povos") ou de assumir os riscos inerentes a toda forma de alianças e compromissos externos com a segurança e a paz em outras regiões.

Wilson foi um paradigma do estadista cuja política é ao mesmo tempo uma construção teórica perfeita, de intensa força ética, mas que não reuniu o apoio necessário para sua realização dentro da própria sociedade que a gerou – uma política que careceu de *hegemonia* no sentido gramsciano do termo[267]. A resistência que enfrentou no Senado para aprovar o Tratado de Versalhes e a Liga das Nações se tornaria um caso célebre da diplomacia de cúpula, expondo as vicissitudes a que está submetida a diplomacia presidencial em uma democracia.

266 Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 44.

267 O conceito gramsciano de *hegemonia* na aplicação ou vigência de uma ideologia é útil na análise do impacto interno de iniciativas, conceitos e propostas de política externa em uma democracia. Cf. MOUFFE, C. "Hegemony and ideology in Gramsci". In: MOUFFE, C. *Gramsci and Marxist theory*. Londres, 1979, p. 168-204.

Tendo elevado substancialmente o perfil dos Estados Unidos para o que deveria ser o acordo de paz que se seguiria ao armistício de novembro de 1918, através de propostas revolucionárias que necessariamente traduziriam uma nova realidade de poder mundial[268], Wilson foi naturalmente levado a participar pessoalmente das negociações na Conferência de Paz de Paris, o primeiro grande *summit* do século XX, uma reedição peculiar do Congresso de Viena para celebrar a paz e refazer o mapa da Europa e as relações de poder – parecido até mesmo na disparidade da chefia das diferentes delegações[269].

Acolhido entusiasticamente pelo povo francês, inglês e italiano[270], em uma demonstração sem precedentes que era prova da estatura internacional que já adquirira ao conduzir os Estados Unidos à guerra e ao esboçar uma paz ideal, a que se deu muita publicidade, Wilson foi figura central da Conferência de Paz de Paris. Ali esteve presente durante meses, com apenas um curto intervalo de retorno aos Estados Unidos por questões internas da Administração[271].

268 Apesar de não ter sido o criador original da ideia da Liga, Wilson apropriou-se cedo dela, diante das reticências de Lloyd George. Wilson não só tinha pronto o projeto de pacto da Liga, já em julho de 1918, como desde muito antes vinha delineando o que era a sua concepção da paz a ser negociada depois do inevitável armistício que viria com a derrota da Alemanha. Cf. BLUM, J. M., *op. cit.*, p. 132-156.

269 A Delegação norte-americana era chefiada por um chefe de estado, Wilson; as da França, Itália e Grã-Bretanha, por chefes de governo (respectivamente Clemenceau, Orlando e Lloyd George); outras eram chefiadas por chanceleres, ex-chefes de governo, futuros chefes de estado (Epitácio Pessoa). Cf. SOARES, J. C. de M., *op. cit.*, p. 62 e 78.

270 "As he traveled through Europe during the interval between his arrival there and the beginning of the conference, he was acclaimed by crowds in France, Italy and England as no man had been for decades". Cf. BLUM, J. M., *op. cit.*, p. 162.

271 É surpreendente, embora compreensível, a forma pela qual Wilson, a partir da campanha presidencial de 1916 (pela sua reeleição), e após um desempenho desastroso na área diplomática em seu primeiro governo, especialmente no México, concentra sua atenção majoritariamente nas relações exteriores dos EUA e particularmente nas negociações de paz em Paris: "Wilson's conviction that he was a special instrument of this moral force was the strongest of several considerations prompting his determination to go to Europe to participate in making Peace. The pending settlements, as he said, were of 'transcendent importance' to the world, sufficient cause for a President's then unprecedented departure from the United States upon a diplomatic mission". Cf. *ibid.*, p. 84 e

Essa participação pessoal de Wilson, por si só, já mesclava originalidade, determinação e certa imprudência; deixou claro, logo no alvorecer da diplomacia de cúpula do século XX, que nem sempre é adequado que chefes de estado e de governo se incumbam diretamente de negociações abertas e incertas e se associem tão de perto, *a priori*, aos seus resultados. Mesmo assim, com um protagonismo que lhe rendeu o Prêmio Nobel da Paz em 1919, Wilson valeu-se como poucos das oportunidades que o momento mundial lhe ofereceu para entrar em cena e influenciar decisivamente parte da história que se desenvolveria a partir da Primeira Guerra Mundial, com a Liga das Nações em primeiro plano, e para forjar o ideário que serviria para lidar com as relações internacionais a partir da falência do sistema de balança de poder e do impacto que uma guerra daquelas proporções teria na opinião pública mundial.

Desde quando percebeu a inevitabilidade da entrada dos Estados Unidos na guerra, em 1917, Wilson incorporou ao seu discurso de política externa uma mudança estrutural na forma de encarar as relações internacionais, consequência do papel que os EUA iam sendo levados a assumir nos assuntos mundiais. Seu primeiro discurso sobre o estado da União, em 2 de dezembro de 1913, já trazia a base do que seria mais tarde conhecido por *wilsonianismo*[272]. Da mesma forma que Theodore Roosevelt se afastou do isolacionismo pela via do unilateralismo, Wilson se empenhou, até certo ponto com grande êxito, em neutralizar o isolacionismo

159. Para uma boa análise da trajetória de Wilson, dos problemas de política externa para o seu internacionalismo, cf. MEANEY, N., *op. cit.*, p. 230-248.

272 "Universal law and not equilibrium, national trustworthiness and not national self-assertion were, in Wilson's view, the foundations of international order. Recomending the ratification of several treaties of arbitration, Wilson argued that binding arbitration, not force, should become the method of resolving international disputes". Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 45.

pregando a aplicabilidade universal dos valores norte-americanos[273] e assumindo o compromisso de projetá-los:

> *A América desdenhava o conceito de balança de poder e considerava a prática da* Realpolitik *imoral. Os critérios americanos para a ordem internacional eram a democracia, segurança coletiva e autodeterminação – nenhum dos quais havia embasado nenhum arranjo europeu prévio. [...] Proclamando um afastamento radical dos preceitos e experiências do Velho Mundo, a ideia de Wilson da ordem mundial derivava da fé dos americanos na natureza essencialmente pacífica do homem [...]*[274].

Eis aqui o fundamento dos 14 pontos de Wilson e da construção intelectual – já que algo desvinculada das realidades do poder, como ficaria demonstrado – da Liga das Nações e do sistema de segurança coletiva que a Liga encarnava. Para preencher o vácuo ético deixado pela guerra, Wilson quis projetar nas relações internacionais a ideologia da formação da União Americana – a democracia, a liberdade, o desapego aos métodos de uso do poder do Velho Mundo, o espírito de comunidade. E explorou a vertente missionária da cultura norte-americana, que tende a projetar nas suas relações com o mundo a sua própria autoimagem de perfeição[275].

273 Kissinger resume assim esses valores: "Wilson restated what had become the conventional American wisdom since Jefferson, but put it in the service of a crusading ideology: America's special mission transcends day-to-day diplomacy and obliges it to serve as a beacon of liberty for the rest of mankind; the foreign policies of democracies are morally superior because the people are inherently peace-loving; foreign policy should reflect the same moral standards as personal ethics; the state has no right to claim a separate morality for itself". Cf. *ibid.*, p. 45-46.

274 Cf. *ibid.*, p. 221-222.

275 "Moreover, many Americans shared Wilson's conviction that Anglo-American constitutional arrangements, like much of the rest of Anglo-Saxon culture, had somehow a special moral as well as historical basis, that the United States had a predestined obligation to bring constitutionalism to the

Talvez por ter sido o primeiro presidente norte-americano a ser obrigado a refletir sobre política externa e relações internacionais em termos globais e com um sentido de urgência devido à pressão da guerra, Wilson criou alguns dos paradigmas conceituais da diplomacia dos Estados Unidos no século XX – a ideologia que justifica a sua projeção hegemônica como uma cruzada para estender valores norte-americanos como a democracia, a liberdade e o peso da opinião pública. Wilson deu roupagem nobre à hegemonia norte-americana[276]. "[D]e Woodrow Wilson até George Bush", lembra Kissinger, "os presidentes americanos têm invocado a generosidade do seu país como o atributo crucial do seu papel de liderança"[277]. Num país onde a opinião pública tem um peso incomparável, essa superestrutura conceitual, que se traduzia em um messianismo, justificava politicamente iniciativas que, de outra forma, seriam tratadas como simples manifestações de *Realpolitik* ou de *power politics*.

Durante a presidência de Wilson, os Estados Unidos consolidaram a posição de ator-chave das relações internacionais e o fizeram assumindo um discurso político-diplomático inteiramente novo, que veio homologar, no plano das ideias, a preeminência que a nova potência mundial assumia. A força do ideário wilsoniano e sua duração, como sistema de valores, mesmo depois de duramente golpeado pela crueza da realidade de poder dos vinte anos de crise que mediaram entre as duas Guerras, comprovam que Wilson teve a habilidade não só de interpretar os sentimentos e valores do seu próprio país, mas também de

world, and that the people of semideveloped countries either would welcome this American export or should be taught to welcome it". Cf. *ibid.*, p. 85.

276 "As early as 1915, Wilson put forward the unprecedented doctrine that the security of America was inseparable from the security of *all* the rest of mankind. This implied that it was henceforth America's duty to oppose aggression *everywhere* […]". Cf. *ibid.*, p. 47.

277 Cf. *ibid.*, p. 46.

identificar e ocupar um vácuo na diplomacia mundial, provocado pelo esgotamento do sistema de balança de poder – graças à exaustão física e moral dos seus principais atores após quase cinco anos da mais violenta conflagração até então registrada – e pela desmoralização dos valores, métodos e objetivos subjacentes ao sistema de *power politics* e de grandes alianças estratégicas, que finalmente sucumbiu à violência da guerra total.

Wilson soube assenhorear-se do momento para propor um novo sistema, uma nova ideologia das relações de poder a partir da posição predominante que os EUA passaram a ter tão logo ficou patente, já em 1915, que a guerra seria longa e teria por consequência a ruína física e moral de vencedores e vencidos no teatro europeu. Somente um país poderoso, não diretamente engajado na guerra e não responsável pelo seu desencadeamento, alheio ao sistema de alianças e políticas de poder que levaria ao rompimento de 1914 e, sobretudo, com poder político, econômico e, cada vez mais, estratégico sobre os beligerantes, poderia procurar ocupar esse vácuo. Foi o que Wilson ajudou os EUA a fazerem.

O *idealismo wilsoniano* seria concebido como uma aplicação às relações internacionais dos princípios e normas fundamentais da Constituição norte-americana – a liberdade, o sentido de comunidade, a força da opinião pública, a democracia como garantia da paz. Operando estritamente a partir da presidência, com a ajuda do ousado assessor internacional que daria forma às suas preocupações, o coronel Edward House[278], Wilson forjaria

278 O coronel Edward M. House proporcionaria um *case-study* singular sobre o papel e a importância do "assessor internacional" de qualquer mandatário que esteja engajado em uma diplomacia pessoal. House é abertamente identificado como a mente atrás das ideias de Wilson; é a ele que Wilson encomenda o primeiro esboço do Pacto da Liga das Nações, a partir de ideias que já estavam em discussão; seu preparo, sua proximidade com o presidente e sua ascendência sobre ele, em contraste com a máquina da diplomacia tradicional norte-americana, ficam patentes para o estudioso da história do Tratado de Versalhes e da Liga das Nações. "More useful, more influential than any of these [Wilsonians] was colonel Edward M. House, the urbane Texan who attached himself to Wilson in 1911 and rapidly became, in Wilson's words, 'my second personality… my independent

uma doutrina que não tinha precedentes, pela sua força moral e seu embasamento filosófico – uma doutrina que deitaria raízes ao longo do tempo, mas que principalmente forneceu o suporte ideológico de que os Estados Unidos necessitavam para assumir a sua nova condição de primeira potência mundial, já delineada ao final da Primeira Guerra Mundial.

Essa doutrina foi tomando corpo à medida que Wilson foi sendo obrigado a lidar com a realidade cada vez mais evidente de que os Estados Unidos teriam de entrar na Guerra ao lado das democracias europeias, abandonando o neutralismo cuidadosamente construído nos dois primeiros anos da guerra e vigorosamente defendido na campanha presidencial de 1916, cujo lema democrata era "Keep us out of war" ("Mantenha-nos fora da guerra"). "Em 1917", afirma Edward Carr, "Wilson havia decidido sobre a política de guerra com a Alemanha e procedera a abrigar essa política na roupagem apropriada da integridade"[279]. As ideias e conceitos de uma "paz sem vencidos nem vencedores", de "fazer o mundo seguro para a democracia", ou de "uma guerra para acabar com todas as guerras", ou ainda de criar uma Liga das Nações, foram sendo formulados e adiantados cuidadosa e paulatinamente à opinião pública e ao Congresso norte-americanos, como justificativas para um papel mais protagônico e inevitável dos Estados Unidos no que restava da guerra e na reconstrução do

self'. […] House accepted no title or office but assumed large responsibilities". Cf. BLUM, J. M., *op. cit.*, p. 167-168. Sobre a ascendência de House na Casa Branca de Wilson, ver também p. 112-115. House romperia com Wilson pouco antes de este deixar a França, por causa de um desentendimento sobre a forma como negociar o Tratado de Paz e o Pacto da Liga das Nações com o Senado. Sobre a concepção do projeto da Liga pelo coronel House e depois pelo próprio Wilson, pessoalmente, cf. SOARES, J. C. de M., *op. cit.*, p. 50-52.

279 Cf. CARR, E. H., *op. cit.*, p. 73.

sistema internacional que necessariamente se seguiria ao fim do conflito[280].

Entretanto, ciente de que era preciso impor esse sistema de valores a aliados relutantes e céticos[281], Wilson parecia ter claramente em conta o pressuposto fundamental das suas propostas, base de qualquer diplomacia afirmativa: o *leverage*, a alavancagem, a influência, o poder material, que os Estados Unidos detinham diante da Europa curvada sob o peso da destruição e do endividamento[282]. Kissinger resume a natureza da disposição que os aliados mostraram em relação às ideias e princípios que Wilson impôs no Tratado de Versalhes: "os vencedores da Primeira Guerra Mundial estavam demasiado exauridos pelos seus sacrifícios e ainda demasiado dependentes do gigante americano para arriscar um diálogo desafiador com ele ou sua retirada da conferência de paz"[283]. Blum acrescenta:

> *A liberdade dos Estados Unidos em relação a qualquer compromisso para obter território ou reparações deu a Wilson uma plataforma aberta a partir da qual educar;*

280 O ideário wilsoniano é construído através de diversos discursos, entre os quais o que fez perante o Congresso em 2 de abril de 1917 ("The world must be made safe for democracy"), solicitando autorização para declarar guerra à Alemanha; o mais conhecido – e decisivo –, que ficou conhecido como "14 pontos", feito em 8 de janeiro de 1918 também no Congresso; e o de 11 de fevereiro, centrado na autodeterminação. Para o discurso de 2 de abril de 1917, cf. SAFIRE, W., *op. cit.*, p. 109-117. Cf. também BLUM, J. M., *op. cit.*, p. 147-148.

281 "Wilson was proposing a world order in which resistance to aggression would be based on moral rather than geopolitical judgements. Nations would ask themselves whether an act was unjust rather than whether it was threatening. Though America's allies had little faith in this new dispensation, they felt too weak to challenge it". Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 227.

282 Kissinger chama a atenção para uma preciosidade na correspondência de Wilson ao seu mentor, Coronel House: "Shortly after America entered the war in April 1917, he wrote to Colonel House: 'When the war is over we can force them to our way of thinking, because by that time they will, among other things, be financially in our hands'. For the time being, several of the Allies lingered over their responses to Wilson's idea. Though they could not quite bring themselves to approve views so contrary to their traditions, they also needed America far too much to voice their reservations". Cf. *ibid.*, p. 224.

283 Cf. *ibid.*, p. 228.

> *sua própria independência em relação aos líderes aliados permitia-lhe uma audácia negada a todos os cativos dos tratados secretos; mas na medida em que ele desenvolvia seus planos para a paz, ele não obtinha nenhuma segurança de que os seus parceiros na guerra iriam acompanhá-lo*[284].

O poder e a capacidade de influência de que os Estados Unidos dispunham ao final da guerra eram razoavelmente suficientes para impor na Europa a aceitação, ao menos em princípio, da maioria dos postulados e teses norte-americanas, que se materializam na própria Liga das Nações e no seu incipiente sistema de segurança coletiva, feitos realidade e ponto de referência da política internacional dos anos 20 e 30. Mas a diplomacia presidencial de Wilson, vitoriosa no plano internacional, para os efeitos de prestígio e de projeção ideológica dos Estados Unidos e de seu presidente, não recebeu no plano doméstico o voto de confiança e o amparo indispensáveis para torná-la um sucesso completo.

Wilson desprezou a dimensão interna da sua diplomacia presidencial. Ao não ver eleito um Congresso com maioria democrata em nenhuma das duas Casas, cinco dias antes do armistício, não percebeu nisso um indício forte de que sua política externa tinha sido em certa forma repudiada justamente quando precisava de mais respaldo interno para lidar com aliados e antigos inimigos[285]. Contrariando uma prática prudente que outros presidentes não ignoraram, não convidou congressistas expressivos ou qualquer republicano destacado para a delegação que chefiou a Paris e Versalhes e pouco ou nada fez para associar o Senado ou o Partido Republicano, então majoritário em ambas

284 Cf. BLUM, J. M., *op. cit.*, p. 146.

285 Cf. *ibid.*, p. 155.

as Casas do Congresso, às suas ideias e propostas[286]. Quando o Tratado de Paz, com a sua criação da Liga das Nações, enfrentou resistências no Senado, que se traduziram na sugestão de emendas, Wilson preferiu mobilizar a sua base de apoio para votar contra a aprovação com emendas, apesar das instâncias britânicas e francesas para que as aceitasse, e saiu em campanha pelos Estados Unidos para defender junto ao eleitorado a sua causa[287].

Emaranhada no bipartidarismo acirrado por um Congresso de maioria republicana com um presidente democrata, e na histórica e insuflada oposição entre isolacionistas e internacionalistas, a diplomacia wilsoniana naufragou, transformando-se em foco de uma das mais ácidas disputas entre o Executivo e o Legislativo na história norte-americana[288] e em um verdadeiro anátema na política

286 "Presidents William McKinley, Warren Harding, and Herbert Hoover included Senators and Representatives as members of U.S. delegations that negotiated treaties. Woodrow Wilson held a different view. As a scholar he urged the President not to consult with the Senate and treat it as an equal partner. Instead, he recommended that the negotiations be pursued independently. […] This mousetrap theory of the treaty power had disastrous consequences for Wilson's record in office as well as for international events after World War I". Cf. FISHER, L., *op. cit.*, p. 219-220. Cf. também DUROSELLE, J.-B., *op. cit.*, p. 60: "Le président Wilson avait, par excès de confiance, omis d'inviter des sénateurs à faire partie de la délégation américaine, et celle-ci, sur 5 membres officiels, ne comprenait qu'un républicain, d'ailleurs assez effacé. [...] Le Sénat comprenait 47 démocrates et 49 républicains". Macedo Soares, citando o próprio Robert Lansing, lembra que esse secretário de Estado de Wilson, que era republicano, submeteu várias sugestões de alteração no projeto norte-americano da Liga. "Suas opiniões, conceitos e sugestões não foram jamais tomados na mínima consideração e nem mereceram resposta do presidente Wilson a quem eram endereçados. Esse fato extraordinário acentua a personalidade autoritária do presidente Wilson que entendia exercer largamente suas atribuições constitucionais de condutor da política internacional de seu país [...]". Cf. SOARES, J. C. de M., *op. cit.*, p. 57. "There was little to support his choice of associates. He selected neither any member of the Senate, whose consent to the treaty might have been readier had one of its own helped frame it, nor any active member of the Republican party, whose partisan sensitivities were swelled by this omission. […] against the wise advice of several counselors, he also passed over the best qualified statesman, Elihu Root […] Another eligible, ex-president Taft, unlike Root a public advocate of an international league to enforce peace, likewise failed to win the president's approval… […] Wilson settled upon delegates from whom he expected informed but pliant cooperation […]." Cf. BLUM, J. M., *op. cit.*, p. 160-161.

287 "Le Président essaya de soulever l'opinion publique et entreprit, malgré son état de santé, une vaste tournée de propagande". Cf. DUROSELLE, J.-B., *op. cit.*, p. 60.

288 Basicamente, a disputa se deu em torno da exigência de emendas ao Pacto da Liga e ao restante do Tratado de Paz de Versalhes. Ambos contrariariam a Doutrina Monroe e obrigariam os Estados

interna do país. Em um segundo esforço, o Tratado obteve maioria insuficiente para a sua aprovação. Wilson transformou então a questão da Liga no principal tema da campanha presidencial de 1920, que se tornou uma espécie de plebiscito[289]. O candidato democrata foi fragorosamente batido pelo republicano Harding, cujo programa em parte era uma rejeição do internacionalismo wilsoniano sob o slogan "back to normalcy" ("de volta à normalidade")[290].

Ao perder a eleição-*referendum* – uma derrota pessoal e do seu projeto de política externa, mais do que nada – Wilson reagiu amargamente, embora com sentido profético: "Tínhamos a chance de ganhar a liderança do mundo. [...] Perdemo-la e logo estaremos testemunhando a tragédia de tudo isto"[291]. Os Estados Unidos assinariam uma paz separada com a Alemanha e a Liga das Nações se transformaria, a partir da frustrada eleição presidencial de 1920, em um espinhoso tema de campanha eleitoral para os democratas – um tema que permaneceria polêmico até pelo menos as eleições de 1932, quando perdeu força por seu próprio enfraquecimento no plano internacional[292].

Unidos a irem à guerra para resistir a agressões contra terceiros países e para garantir fronteiras na Europa. Cf. BLUM, J. M., *op. cit.*, p. 157-180.

289 "Wilson entreprit alors de faire des élections de 1920 une sorte de plebiscite". Cf. DUROSELLE, J.-B., *op. cit.*, p. 61. "Many Democratic leaders wanted to discard the League as a major campaign issue. […] As tight as he could, Wilson had tied his party to his League. Convinced that the people were with him, he told his party publicly that the election must be 'a great and solemn referendum' on the settlement of the war and the shape of the peace". Cf. BURNS, J. M., *op. cit.*, p. 72.

290 O republicano Harding ganhou por uma diferença superior a 7 milhões de votos, uma das maiores da história norte-americana: teve 16.152.220 votos contra 9.147.553 dados ao democrata Cox, que tinha Franklin Roosevelt como companheiro de chapa. Cf. *ibid.*, p. 76.

291 Cf. *ibid.*, p. 76.

292 Franklin Roosevelt foi quem mais teve se suportar o impacto negativo da Liga como tema eleitoral. Burns estende-se sobre a questão na sua densa e extraordinária biografia de FDR: "The campaign on the League of Nations issue in 1920 was another example of defying political realities without avail. Cox and Roosevelt knew that the League was a dangerous issue, but by a combination of circumstances they campaigned largely on this plank. […] Indeed the result was worse than failure:

A dualidade que marca a diplomacia presidencial de Wilson – um êxito de longo prazo para as suas ideias, uma derrota de curto e médio prazos para a sua *performance* interna e externa como negociador – merece um estudo mais detido, pelas múltiplas lições que encerra. Não é na votação minoritária que o levou ao governo em 1912[293] que se deve buscar a falta de hegemonia política interna das ideias postas em prática por Wilson em Paris, *ad referendum* do Congresso norte-americano, e depois obstinadamente defendidas por ele a ponto de custar-lhe a saúde no último ano da presidência[294]. É na inabilidade de Wilson para compreender a falta de hegemonia política do seu projeto que se encontram aquelas causas.

actually the election had been lost for many other reasons besides the League, but the Republicans could interpret the result as an endorsement of isolationism". Cf. *ibid.*, p. 80. Ainda na eleição presidencial de 1932, os democratas tiveram de utilizar cautela para evitar que o tema da Liga das Nações, que tanto prejuízo lhes havia causado também em 1924 e 1928, ameaçasse a expressiva maioria que Roosevelt começava a consolidar. "He [Roosevelt] had fully retreated from his support in 1920 of American entry into the League of Nations – so much so as to bring scores of bitter letters from disappointed League supporters who remembered his stand in 1920". Cf. *ibid.*, p. 126. "Baker [um dos pré-candidatos democratas] had not been taken seriously as a possible candidate because of his repeated advocacy of United States entry into the League of Nations. In January 1932, however, he backslid, stating that he would not take the country into the League 'unless an enlightened majority of the people favored the step'". Cf. *ibid.*, p. 134. Burns multiplica referências à Liga como tema eleitoral polêmico e negativo para o Partido Democrata. Cf. *ibid.*, p. 71-76.

293 Wilson fora levado à presidência por uma cisão do Partido Republicano, provocada por Theodore Roosevelt, que, ao perder para Taft, o presidente de turno, a nomeação pelo partido, fundou o Partido Progressista e por ele concorreu. Na votação popular, Wilson obteve 6.286.487 votos contra 7.601.617 dados a Taft e Roosevelt. Esse ponto de partida debilitante não foi empecilho, no entanto, para que Wilson perseguisse com êxito uma intensa política de reformas – o programa conhecido como "New Freedom", que habilmente negociou com o Congresso, e para que se reelegesse em 1916 com relativa facilidade: "Wilson's first administration effectuated the basic objectives of the progressive movement. [...] His was incontestably a magnificent performance". Cf. BLUM, J. M., *op. cit.*, p. 82.

294 Wilson foi acometido de um derrame, em 2 de outubro de 1919, após a interrupção intempestiva, devida a um colapso, do longo périplo que fez pelo interior dos EUA para defender perante o público norte-americano a ideia da Liga das Nações e da participação norte-americana no Pacto. O derrame afastou-o por semanas da Presidência e impediu-lhe o pleno exercício do poder durante todo o ano de 1920. Cf. *ibid.*, p. 191.

Burns, o biógrafo de Franklin Roosevelt, toca apropriadamente na questão da rejeição da Liga em razão da perda de "hegemonia gramsciana" da iniciativa:

> *Cedo em 1919 a luta de Wilson pela Liga tinha sido aplaudida por americanos e europeus juntos; no fim do ano suas esperanças estavam em ruínas. Muitas explicações foram dadas. Ítalo-americanos estavam exasperados pela negativa de deixar a Itália obter Fiume, irlandeses-americanos pelo controle britânico de "seis assentos" na Assembleia, germano-americanos pelo tratamento dado pelos aliados ao seu velho país. Outros americanos estavam simplesmente cansados da Europa e seus problemas; estavam dominados por problemas trabalhistas, preços altos, o Medo Vermelho. A questão da Liga foi presa de uma amarga batalha entre os partidos. Acima de tudo, Wilson continuava a falar sobre idealismo após os cínicos homens em Versalhes terem produzido um tratado de* Realpolitik*; ele continuava a insistir no Pacto tal como ele o tinha estruturado muito depois de que tinha ficado evidente que eram necessárias concessões*[295].

A resistência norte-americana ao wilsonianismo e à Liga das Nações, a perda de hegemonia interna do projeto e as próprias emendas feitas pelo Senado e recusadas por Wilson derivavam da falta de unidade dos grandes grupos de opinião pública em relação a assuntos europeus, do histórico sentimento isolacionista[296], da

295 Cf. BURNS, J. M., *op. cit.*, p. 69-70. Harold Nicolson atribui o fracasso de Wilson ao fato de que o presidente não representava a autoridade central do seu próprio país, isto é, o seu eleitorado. Cf. NICOLSON, H., *op. cit.*, p. 65-66.

296 O sentimento isolacionista, exacerbado pela entrada dos EUA na guerra em 1917 (com um custo humano – e, portanto, político – elevado), não chegava a se alterar diante da rejeição norte-americana aos métodos e valores da diplomacia tradicional europeia, responsável, aos olhos da opinião pública, pela tragédia da guerra. Ao contrário, era natural que, após o refluxo imposto pelas

incerteza sobre a extensão e a flexibilidade do comprometimento de forças norte-americanas no caso de conflitos na Europa e do temor de que esses compromissos derivados do ideário wilsoniano implicassem custos políticos, materiais e humanos elevados demais para os Estados Unidos. As resistências do Senado norte-americano[297] e o grave enfrentamento que opôs Wilson ao Legislativo e a importantes segmentos da opinião pública norte-americana eram, assim, a materialização de um sentimento muito forte, que Wilson não foi capaz de controlar ou dominar no seu afã de consolidar a recém-conquistada preeminência norte-americana a partir da imposição de uma nova doutrina nas relações internacionais.

Wilson não teve uma boa política de comunicação social para *vender* à opinião pública e aos meios políticos a sua *performance* na Conferência de Paris e na elaboração do Tratado de Versalhes e a importância que os seus 14 pontos adquiriam, no projeto hegemônico norte-americano, especialmente diante da crueza dos interesses europeus no estabelecimento da paz[298]. Os negociadores

primeiras empreitadas internacionais dos EUA no final do século XIX e sob Theodore Roosevelt, o isolacionismo voltasse a florescer sob o impacto da guerra e das dificuldades que se anteviam na paz precária que se lhe seguiu.

297 Wilson enfrentou desde o início de seu protagonismo uma forte oposição no Senado, que deveria ratificar o Tratado de Paz e consequentemente o Pacto da Liga das Nações, que era parte integrante daquele e que tinha o defeito adicional de estar identificado pessoalmente com Wilson. "[H]e made a brief trip to the United States to attend to unavoidable domestic chores before resuming his work at Paris. At home he encountered directly the dangerous opposition to his League which, in his absence, the Republican leadership had been organizing. The essence of this opposition was partisanship, but it had other fertile sources". Cf. BLUM, J. M., *op. cit.*, p. 170. "Because the League was so closely identified with Wilson, for partisan purposes the significant reservations pertained to it". Cf. *ibid.*, p. 182. "[Senator Lodge] believed […] that the time had come for the Senate to reassert authority over foreign policy, which, in their opinion, the President had too arbitrarily controlled". Cf. *ibid.*, p. 184.

298 "The president disdained public opinion as well as politics. Only the newspapers could continuously interpret his negotiations in Europe to the American people; he had, as he knew, no facility in dealing with the press; but for his official press representative in Paris he chose George Creel, whose wartime work had seemed to many journalists a form of censorship. Wilson had to agree, furthermore, to holding important meetings of the conference in secret. This disturbed the journalists, who had

europeus perceberam a fraqueza política de Wilson e cobraram-lhe um preço inflado pelo que sabiam que teriam de conceder-lhe[299]. Faltou, portanto, a Wilson trabalhar adequadamente a dimensão interna da sua diplomacia[300]; quando o fez, foi sobre o desgaste dos embates anteriores e de uma forma difusa, no que seria a primeira grande "whistle stop campaign" de costa a costa[301], apelando diretamente a um eleitorado que tinha muitas razões para sentir-se desmobilizado em relação ao mundo exterior[302].

A recusa norte-americana em integrar a Liga das Nações e a transformação da Liga em um pesado fardo político-eleitoral para o Partido Democrata não retiram de Wilson o mérito de ter sabido

mistakenly assumed that open diplomacy meant public negotiation. Unwilling to discuss his unsuccessful opposition to the secrecy imposed, Wilson further alienated the press by making consistently uninformative his official news releases. He simply saw no need to explain or justify himself". Cf. *ibid.*, p. 161.

299 "The negotiators in Paris, furthermore, treated as they had been to an open display of the division between President and Senate, aware as they were of the Senate's power, not only pressed Wilson hard before agreeing to what they knew he had to have, but also harassed him continually by questioning, sometimes to his face, his ability to deliver what he promised. He secured the changes in the Covenant, but at an inflated price". Cf. *ibid.*, p. 172.

300 "The attention Wilson gave to his splendid international purpose was needed equally at home. [...] The President went one way, his Congress, his constituency, indeed his world, another, until he stood at last alone". Cf. *ibid.*, p. 156-158.

301 Em setembro de 1919, criado o impasse nas negociações no Senado em torno de possíveis emendas ao Pacto da Liga, que considerava inaceitáveis, Wilson percorreria cerca de 8 mil milhas de trem, com 37 paradas para grandes comícios em defesa da Liga, em um esforço que não renderia nenhuma mudança de votos em Washington. Em Pueblo, Colorado, sentiu-se mal e teve de interromper a viagem, regressando à Casa Branca, onde um derrame, em 2 de outubro, deixou-o semiparalisado. Cf. *ibid.*, p. 189-191.

302 Entre os problemas que afetavam a vida diária do cidadão norte-americano no imediato pós-guerra, figuravam a inflação, o desemprego e as greves. "What remained of idealistic fervor for the League, furthermore, was increasingly dispelled as problems close at hand gave world affairs the appearance of remoteness. The dislocation of industrial reconversion made unemployment the first concern of thousands of workers and thousands more of discharged veterans. [...] Employed and unemployed alike suffered from the surging inflation that followed the scrapping of most wartime controls. Indeed, Wilson shared the headlines the day he returned with the troublesome cost of living, a condition for which he proposed no basic solution. [...] Unemployment, inflation, strikes and panic, as time went by, diverted from the debate about the treaty the attention a free people owed a crisis in its foreign policy". Cf. *ibid.*, p. 187-189.

identificar a natureza e a extensão do vácuo de liderança e de valores deixado pela guerra e de ter procurado preenchê-lo com o que havia de mais identificado com a imagem que os Estados Unidos faziam de si próprios. Wilson teve também o mérito de, todo o tempo desde que se tornou claro que os EUA teriam de entrar na guerra, ter sabido manter a iniciativa. Fê-lo da melhor maneira à sua disposição. Mas, não sendo hegemônicos, no sentido de que não tinham o domínio ou a aceitação completas nem internamente, nem entre os próprios aliados, os 14 pontos, que sintetizavam todo o ideário wilsoniano, traziam em si o germe do que seriam – um símbolo e uma fonte de dissenso e de desentendimentos[303].

Ainda que pleno de elementos conflitivos, esse ideário passaria a dominar, no campo dos valores, a política mundial já nos anos 20, e a política externa norte-americana a partir do final dos anos 30[304]. Sem que os Estados Unidos tenham ingressado na Liga das Nações nem ratificado o Tratado de Versalhes, o ideário wilsoniano

303 "The Fourteen Points became a symbol of what Wilson stood for, of what he called 'the moral climax of this… final war for human liberty'. Yet they were unofficial, neither the public policy of the American government, of wich the executive was only one part, nor the settled policy of the Allied governments, wich had no hand in their formulation. They were also in places vague – self-determination, for example, could mean all things to all aspirant nations. They were in places contradictory – the boundaries of an independent Poland were sure to contain non-Polish peoples. They were in places at variance with inflexible national policies – the British had cultivated their navy deliberately to prevent free use of the seas in time of war. They were in places anathema to many Americans – those, for instance, who still cherished protective tariffs". Cf. *ibid.*, p. 148.

304 Em *Diplomacy, cit.*, Kissinger tece diversas considerações sobre a resistência, o alcance e a ascendência do ideário wilsoniano na política externa norte-americana e britânica: "Wilson was the originator of the vision that a universal world organization, the League of Nations, wich would keep the peace through collective security rather than alliances. Though Wilson could not convince his own country of its merit, the ideia lived on. It is above all to the drumbeat of Wilsonian idealism that American foreign policy has marched since his watershed presidency, and continues to march to this day" (p. 30); "Every American president since Wilson has advanced variations of Wilson's theme" (p. 52); "Wilson's legacy was that Europe embarked on the Wilsonian course of trying to preserve stability via collective security rather than the traditional European approach of alliances and the balance of power, despite the absence of America" (p. 247); "At first they [British statesmen] went along with Wilson's policy in order to ensure American support in the war. As time went on, Wilsonian principles succeeded in capturing British public opinion. By the 1920s and 1930s, Great Britain's defence of collective security was no longer tactical. Wilsonianism had made a genuine convert" (p. 249); "The Atlantic Charter cast the problem of postwar security entirely in Wilsonian

deixaria uma marca profunda na dialética entre isolacionistas e internacionalistas. Mesmo que sem poder impor a sua doutrina sobre a crueza das políticas de poder que a Europa continuaria a praticar sob a égide de Versalhes, nem dentro do seu próprio país, reconciliado com o isolacionismo após a guerra, Wilson foi um exemplo de capacidade de formulação e de projeção de uma doutrina no plano externo, rendendo prestígio a si próprio e ao seu país. Isso é suficiente para individualizá-lo entre os estadistas do seu século, por sua originalidade e dimensão moral. Mas Wilson foi igualmente exemplo de má administração dos aspectos internos da sua política, que terminou por desvincular-se das forças que a tornaram concebível e a isolar-se na lógica do seu próprio sistema de valores; como tal, foi um fracassado, medido pela extensão da sua derrota no Senado e pela influência que o legado negativo da Liga teria sobre o seu partido até o triunfo de Roosevelt em 1932.

"A vitória de Wilson", conclui Blum, "foi como professor, sua lição escrita nos cadernos de gerações que ainda não haviam nascido quando ele ensinou"[305]. A força da diplomacia presidencial de Wilson se mostrou na capacidade de construir o arcabouço ideológico do que seria o papel de crescente hegemonia dos Estados Unidos no mundo, construída sem a base histórica do colonialismo e de repetidos conflitos, características da história da hegemonia europeia. Por essa razão, os Estados Unidos puderam dar às suas políticas de poder a roupagem ideológica da segurança coletiva, da contenção da agressão e da expansão da democracia e da liberdade – todos conceitos que Wilson teve pessoalmente a sabedoria, o sentido de oportunidade e a teimosia de incorporar

terms and contained no geopolitical component at all" (p. 391). Cf. também, na p. 911, as referências ao uso do wilsonianismo por outros estadistas (Gorbachev, Reagan, Nixon).

305 Cf. BLUM, J. M., *op. cit.*, p. 199.

ao discurso diplomático norte-americano e de impor aos seus parceiros fragilizados pela guerra[306].

Esses princípios seriam o grande motor ideológico da entrada dos EUA na Segunda Guerra Mundial, da qual emergiriam como superpotência, e a cada momento voltariam para justificar ou promover suas ações internacionais, isoladamente ou à frente de coalizões. O Plano Marshall, a intervenção na Coreia, a contenção da URSS em Berlim e muitos outros momentos decisivos da história do pós-guerra teriam forte inspiração wilsoniana. Décadas depois, os mesmos princípios estariam por trás da política de direitos humanos de Carter, da Operação *Desert Storm* contra o Iraque de Saddam Hussein e das ações dos EUA, sob a égide das Nações Unidas, na Somália ou no Haiti. Embora seja pura ideologia, o ideário wilsoniano tem sido um instrumento valioso na promoção dos interesses norte-americanos no mundo e na valorização da política externa diante da opinião pública.

Depois de Wilson, a diplomacia de cúpula se submergiria por alguns anos, para assumir um caráter mais sistemático somente a partir da diplomacia de ditadores da década de 1930.

306 Kissinger chama atenção para o fato de que os princípios wilsonianos também levariam a Grã-Bretanha à reação que pôs fim à política do *appeasement*, ela própria inspirada pelo wilsonianismo: "Ironically, the Wilsonian approach to international relations, wich had facilitated Hitler's advances beyond what any previous European system would have considered acceptable, after a certain point also caused Great Britain to draw the line more rigourously than it would have in a world based on *Realpolitik*. If Wilsonianism had prevented earlier resistence to Hitler, it also laid the foundation for implacable opposition to him once its moral criteria had been unambiguously violated". Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 317.

CAPÍTULO 5
A HISTÓRIA DA DIPLOMACIA DE CÚPULA: DO ENTRE-GUERRAS ÀS FORMAS CONTEMPORÂNEAS

5.1. Diplomacia de ditadores, diplomacia de democratas

Depois de Versalhes, com a Liga em funcionamento e com o recesso isolacionista dos Estados Unidos[307], que tinham sido responsáveis por duas grandes manifestações de diplomacia presidencial no início do século XX, a diplomacia mundial de cúpula se eclipsa temporariamente, cedendo lugar à diplomacia de chanceleres. A grande diplomacia é dominada por eles e alcança resultados de intensa visibilidade em obras como o Tratado de Locarno, de 1925, ou o Pacto Briand-Kellogg, ambos fruto do trabalho e do empenho pessoal de ministros das Relações Exteriores[308]. Não por acaso quatro prêmios Nobel da Paz são

307 "Disillusionment with the results of the war erased to a considerable extent the distinctions between the internationalists and the isolationists. Not even the most liberal internationalists any longer discerned an American interest in sustaining a flawed postwar settlement". Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 372. O republicano Harding tinha sido eleito, em uma vitória esmagadora sobre o democrata Cox, com uma plataforma que pregava o retorno à normalidade (*normalcy*). "Harding based his campaign on his promise to return to normalcy". Cf. BLUM, J. M., *op. cit.*, p. 196.

308 Cf. DUROSELLE, J.-B., *op. cit.*, p. 86-87 e 94-95.

concedidos a chanceleres na década de 1920, a maior concentração em uma década[309].

É na década de 1930, quando a crise política, os ensaios de músculos e os atos de agressão se fazem sentir progressivamente com todo o seu peso, que a diplomacia de cúpula volta a adquirir preeminência na condução dos assuntos internacionais. Uma mecânica personalista passa a dominar novamente as relações internacionais, marcando, através de sucessivos encontros, *summits* e atos individuais de chefes de estado e de governo, o renascimento da diplomacia de cúpula, no século XX. Não serão manifestações isoladas de um Theodore Roosevelt ou de um Wilson, mas uma atividade com a intensidade e a abrangência de que dispunha no auge do absolutismo ou nos grandes momentos de acomodação da Europa no século XIX, com Bismarck e Napoleão III à frente.

O grande responsável por esse ressurgimento foi o fato histórico do totalitarismo de direita ou de esquerda, cuja tendência natural era, de um lado, inflar o papel do governante na condução da política externa[310] e, de outro, gerar as crises internacionais que forçam os demais países a procederem da mesma forma. Sem o patrimonialismo dos monarcas absolutos, mas com o mesmo personalismo, a mesma ênfase na razão de Estado, o mesmo territorialismo, idêntica belicosidade e o calculismo frio e irresponsável que só os regimes sem controle podem ter, Hitler, Mussolini e Stalin inauguraram uma diplomacia de cúpula de grande vigor, combinando estratégia diplomática e uso ou ameaça

309 Cf. nota 246. Aristide Briand é um caso à parte: várias vezes presidente do Conselho ou chanceler, a instabilidade e efemeridade de cada uma das suas missões justifica que seja considerado apenas como um "estadista francês", cuja diplomacia apareceu mais que nada na originalidade de suas propostas e na defesa que delas fazia, ora como chefe de governo, ora como ministro das Relações Exteriores.

310 O Brasil terá uma experiência dessa natureza com Getúlio Vargas, que inaugura, obviamente de forma mais modesta, uma diplomacia presidencial brasileira mais intensa. Cf. mais abaixo.

de uso da força para conseguir fins programáticos. Como no período absolutista, a atribuição de políticas à pessoa desses governantes, especialmente na área da política externa, não é uma imagem ou figura de linguagem – é o reconhecimento de um fato.

Muito antes do que os governantes dos países democráticos, portanto, são os ditadores dos anos trinta que encarnam a figura do governante-diplomata, para quem a política externa, em seu sentido mais amplo, ocupa um lugar de destaque na agenda. São eles que inauguram uma diplomacia de encontros, que servem de palco a demonstrações de força e prestígio, e que se empenham em participar ativamente do dia a dia da atividade diplomática, recebendo embaixadores e enviados[311] e orientando pessoalmente a expedição de instruções aos seus agentes diplomáticos[312]. São eles que fazem da política exterior uma plataforma dos seus próprios projetos de poder – como fica patente no conceito de *Lebensraum*, que baliza a política hitlerista, com intensa repercussão diplomática e militar –, em contraste com os governantes dos países democráticos, levados pela opinião pública e pelos problemas domésticos a rebaixar a prioridade da política externa e a reduzi-la ao mínimo indispensável. "Enquanto líderes democratas perdiam tempo", lembra Burns, "os ditadores agiam"[313].

As democracias, aliás, acabaram sendo impelidas a esse jogo de diplomacia de cúpula que o Eixo e a URSS praticam com desenvoltura. Com os Estados Unidos ocupados com a recuperação

311 Os encontros entre Hitler e Molotov (que era primeiro-ministro e chanceler da URSS na ocasião, mas obviamente não era o mandatário) e entre Stalin e Ribbentrop, por exemplo, são parte de uma intensa agenda de diplomacia de cúpula ligada à guerra e à aliança germano-soviética. Não foram apenas encontros de valor protocolar, mas passos diplomáticos decisivos na história.

312 A obra de Kissinger, *Diplomacy, cit.*, estende-se em minuciosa análise da diplomacia de Hitler, Mussolini e sobretudo Stalin, revelando, com sobrados exemplos, o manejo pessoal da diplomacia, a inspiração na sua concepção e a participação na sua implementação. Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 288-318 e 332-368.

313 Cf. BURNS, J. M., *op. cit.*, p. 353.

e a Grã-Bretanha e a França em dificuldades políticas, econômicas e sociais internas, que se expressam no grande número de governos que se sucedem na década de 1930 nos dois países, a participação das democracias na diplomacia de cúpula prévia à guerra não é brilhante. Chamberlain humilhado por Hitler em três viagens seguidas que faz à Alemanha em curto espaço de tempo[314], culminando com a Conferência de Munique[315] e a tomada dos Sudetos da Tchecoslováquia, é a expressão mais acabada dessa disparidade entre as diplomacias de cúpula dos dois campos opostos – uma, ativa e afirmativa, a outra reativa, defensiva, acuada. Munique, que entraria no vocabulário da política internacional como sinônimo de chantagem e capitulação, é o primeiro *summit* com a característica de reunir líderes de blocos já claramente rivais para tratar de assuntos internacionais, e não apenas das suas próprias relações. Viena e Paris foram conferências de paz, onde não havia propriamente rivais, mas vencidos e vencedores, e as cúpulas realizadas durante a guerra foram de aliados plenos; mas, ao contrário dos *summits* da Guerra Fria, Munique apresenta resultados imediatos, na forma da cessão dos Sudetos à Alemanha, seguida em 1939 da partilha da Tchecoslováquia e da precipitação da guerra, e um lado pôde clamar vitória imediatamente[316].

Em pleno século XX, Hitler é um dos paradigmas do chefe de governo que personaliza a política externa do país que governa,

314 "Chamberlain decided to end the tension on September 15 [1938] by visiting Hitler. Hitler showed his disdain by choosing Berchtesgaden as the meeting place – the location in Germany farthest from London and the least accessible [...] an airplane trip of five hours, in what turned to be Chamberlain's first flight, at the age of sixty-nine". Cf. *ibid.*, p. 312.

315 The four leaders met on September 29 in Munich, the birthplace of the Nazi Party, the sort of symbolism victors reserve for themselves". Cf. *ibid.*, p. 313.

316 O encontro de Munique realizou-se em 29 de setembro de 1938, reunindo Chamberlain, Daladier, Mussolini e o anfitrião, Hitler. Para uma descrição da reunião, que teve um segmento só de cúpula, prejudicado pelo problema das línguas, cf. DUROSELLE, J.-B., *op. cit.*, p. 227-228.

confundindo a sua pessoa com o Estado no melhor estilo dos soberanos dos séculos XVII e XVIII[317]. A sua responsabilidade pessoal pela política agressiva, expansionista e finalmente guerreira do *Reich* fora gestada no seu íntimo; sua autoridade ditatorial, uma decorrência do sistema político e social alemão e do processo histórico desencadeado com a humilhação de Versalhes e a paralisia da República de Weimar, deu vazão a projetos essencialmente pessoais na sua origem e na sua forma de implementação. Em certo sentido, o *Mein Kampf*, obra alucinada de um agitador marginal, acaba por transformar-se em uma espécie de manual da diplomacia do III *Reich*, um programa que vai sendo seguido, orientado pela noção de que "a força está não na defesa, mas no ataque"[318]. Os franceses, por exemplo, podiam ter uma noção exata da atitude do III *Reich* em relação à França com a simples leitura desta frase:

> *É somente quando nós reunirmos toda a nossa energia para uma explicação definitiva com a França e, para essa luta decisiva, quando nós pusermos na balança todos os objetivos essenciais da nação alemã, é somente então que poderemos pôr um termo à luta interminável e essencialmente estéril que nos opõe à França; mas com a condição de que a Alemanha só veja no aniquilamento da França um meio de dar enfim ao nosso povo, em um outro teatro, toda a extensão de que ele é capaz*[319].

Kissinger confirma essa análise ao evocar a reunião de 5 de novembro de 1937, em que Hitler detalhou a seus principais

317 Um dos muitos exemplos dessa dialética em Hitler é o discurso que pronunciou em Berlim, em 26 de setembro de 1938, três dias antes da Conferência de Munique, em que combina expressões de extremo personalismo para indicar o curso que o Reich seguiria: "my patience is now at an end", "I have never been a coward", "I ask you my German people to take your stand behind me" etc., na sua versão inglesa. Cf. MACARTHUR, B. (ed.). *The Penguin Book of Twentieth (Century speeches).* Londres: Penguin Books, 1993, p. 167-168.

318 A frase está no *Mein Kampf*, em sua versão inglesa. *Apud id., ibid.*, p. 123.

319 *Apud* DALLOZ, J. *Textes de politique étrangère de la France.* Paris: P.U.F. ("Que sais-je?)", 1989, p. 18.

auxiliares a sua estratégia, de acordo com o registro feito pelo seu secretário:

> *[...] Hitler deixou claro que os seus objetivos iam muito além de uma tentativa de restaurar a posição da Alemanha antes da primeira Guerra Mundial. O que Hitler expôs foi o programa de Mein Kampf – a conquista de extensas porções de terra na Europa Oriental e na União Soviética para colonização. [...] Os generais de Hitler ficaram perturbados pela vastidão dos seus planos e pela iminência da sua execução. Mas eles timidamente engoliram os desígnios de Hitler*[320, 321].

Somente quando a diplomacia personalista dos ditadores é levada às suas consequências extremas – a sucessão cada vez mais intensa de crises, o fracasso dos entendimentos e finalmente a guerra – é que as democracias, por seu lado, despertam para a diplomacia de cúpula e passam pouco a pouco a dominá-la, através das grandes conferências dos aliados no decorrer e no final da guerra. A substituição de Chamberlain, o humilhado de Munique[322], por Churchill, a única voz autorizada que se levantou contra a política do *appeasement* e contra as concessões feitas a Hitler à custa da Tchecoslováquia[323], tem um sentido simbólico na

320 Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 309.

321 Um notável exemplo da identidade entre projeto pessoal, projeto nacional e política externa na Alemanha de Hitler é o discurso que o líder do Reich pronunciou em 20 de fevereiro de 1938, três semanas antes do *Anschluss*, expondo a sua determinação de prosseguir o projeto de hegemonia política, econômica e ideológica do nazismo. Cf. HITLER, A. "Hitler declares Germany's intentions". In: SAFIRE, W., *op. cit.*, p. 123-130.

322 "Wildly popular in the wake of Munich, [Chamberlain] was ever after associated with surrender". Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 316.

323 Churchill criticou o acordo que, nas palavras de Chamberlain, teria trazido "peace for our time" com a célebre tirada: "You chose dishonor, and you will have war". A breve alocução de Chamberlain, feita a uma multidão diante da sua residência, merece ser reproduzida como exemplo de candura e ingenuidade de um mandatário no trato dos assuntos de Estado: "My good friends, this is the second time in our history that there has come back from Germany to Downing Street peace with

história da diplomacia de cúpula: um antiestadista cedeu lugar a um estadista que vai tornar-se exemplo de governante-diplomata.

Nos Estados Unidos, o Franklin Roosevelt das grandes conferências e da liderança dos aliados substituiria o Franklin Roosevelt do *New Deal* e do isolacionismo benévolo, em mais uma grande lição de diplomacia de cúpula. Graças à crise provocada pela guerra e à mobilização da opinião pública, que legitima a autoridade dos mandatários, a história da diplomacia de cúpula voltaria a dar às democracias o protagonismo que antes projetara Wilson.

5.2. Franklin Roosevelt: da antidiplomacia presidencial à grande diplomacia presidencial

Roosevelt é muito lembrado, na história das relações internacionais, pelo papel de liderança que exerceu na condução dos aliados na guerra, e, na história das relações hemisféricas, pela sua política da "Boa Vizinhança". Embora aquela primeira dimensão seja incontestável e essa segunda seja discutível, porque a "Boa Vizinhança" foi mais do que nada uma política burocrática (mesmo que muito exitosa) de uma Administração que não priorizava a política externa, o interesse de Roosevelt está justamente no caminho que percorreu, ao longo dos seus três mandatos (o quarto foi interrompido pela sua morte menos de três meses depois de começado)[324], passando de um isolacionismo benigno e oportunista a um internacionalismo de grande potência mundial, liderando os aliados em uma guerra mundial e determinando o ordenamento do pós-guerra.

honor. I believe it is peace for our time. We thank you from the bottom of our hearts. And now I recommend you to go home and sleep quietly in your beds". Cf. MACARTHUR, B. (ed.), *op. cit.*, p. 198-199. As severas críticas de Churchill à política de *appeasement* e ao Acordo de Munique estão no seu discurso "A total and unmitigated defeat". Cf. *ibid.*, p. 169-172.

324 Roosevelt foi empossado para o quarto mandato em 20 de janeiro de 1945 e faleceu em 12 de abril do mesmo ano.

Na verdade, a grande política externa, que o fez um notável presidente-diplomata, só vai ocupá-lo a partir de 1937, já no segundo mandato, quando começa a liderar a progressiva mobilização norteamericana diante das ameaças crescentes no cenário externo, que culminou com a entrada na guerra, em 7 de dezembro de 1941. Só a partir de 1940, já com o *Neutrality Act* de 1935 inteiramente superado pela ação conjunta do Executivo e do Congresso, Roosevelt se torna o grande líder da guerra, conduzindo o esforço aliado e, mais tarde, quando a guerra já dava sinais do rumo que iria tomar, dando início ao processo de reconstrução das relações internacionais no pós-guerra, de que a Conferência de Yalta é o grande marco.

Antes disso, a preocupação de Roosevelt esteve dominada pelos assuntos internos dos Estados Unidos. A política externa não fora assunto da campanha eleitoral; Roosevelt aprendera a lição de 1920, quando fez da controvertida Liga das Nações não só tema de campanha, mas prioridade da sua plataforma. Com a Grande Depressão deflagrada pelo *crack* da bolsa de Nova York em 1929, não havia quase espaço para o externo na agenda norte-americana[325]. Empossado, a meta de Roosevelt é a recuperação econômica; sua prioridade absoluta a aprovação do corpo de medidas que formariam o *New Deal* e depois a defesa do *New Deal* nos embates travados na Corte Suprema, que o levariam ao grande contencioso com o Judiciário conhecido como *Court Packing* (literalmente "empacotamento da Corte")[326]: "Roosevelt deu as costas ao mundo enquanto se voltou a combater a depressão como

325 "[O]verreaching any issue of the 1932 campaign and dominating the policies of the first two Roosevelt administrations was the Great Depression [...] The Great Depression dominated American diplomacy for a decade after 1929". Cf. FERRELL, R., *op. cit.*, p. 541 e 552.

326 Cf. BURNS, J. M., *op. cit.*, p. 291-315. O *Court Packing*, a tentativa de reformar a Suprema Corte para permitir a nomeação de juízes mais favoráveis ao *New Deal* e deter as ações que estavam obstaculizando a sua implementação, terminou em compromisso, viabilizando em parte a sustentação da recuperação.

um problema doméstico e no isolacionismo virtualmente total do seu primeiro mandato não havia lugar para inovação nas técnicas da política externa"[327].

Essa prioridade absoluta conferida ao interno expressa-se de diversas formas. Já em 12 de março de 1933, menos de dois meses depois da posse, o *Fireside chat* ("conversa ao pé do fogo") inaugural da série que o tornaria o primeiro "Grande comunicador" da história – uma experiência que ainda guarda grande atualidade –, foi dedicado ao problema bancário[328]. Em seguida, consolidou a sua prioridade na recuperação econômica, batendo-se ativamente pelo programa de reformas e legislação que ficou conhecido como os místicos "Cem Dias" – cristalizando uma lição de história que Kennedy recolheria mais tarde: "Se há alguma coisa que a história nos tenha ensinado, [...] é que as grandes realizações de Woodrow Wilson e de Franklin Roosevelt foram feitas nos dias, meses e anos iniciais das suas administrações"[329].

Os "Cem Dias" proporcionaram a criação do corpo básico do *New Deal*. Foram aprovados o *Agricultural Adjustment Act* (AAA), o *Tennessee Valley Authority* (TVA), o *National Industrial Recovery Act* (NRA), o *Civilian Conservative Corps* (CCC) e outras leis de recuperação do emprego e da atividade econômica[330]. Nada ilustra melhor o impacto dessa estratégia sobre o baixo perfil de Roosevelt na política externa do que uma caricatura do *Chicago Tribune*, de 6 de junho de 1933: Roosevelt, vestido como bom marido americano, passeia com sua mulher "EUA", empurrando um carrinho cheio de crianças identificadas como "Problemas

327 Cf. MACDONALD, F. *The American presidency. An intellectual history.* Lawrence: University Press of Kansas, 1994, p. 403.

328 Cf. ROOSEVELT, F. D. *Fireside chats.* Nova York: Penguin Books USA. 1995. p. 1-8. O livro contém uma seleção de oito dos 32 *fireside chats.* Roosevelt utilizaria alguns deles na mobilização para a guerra.

329 *Apud* GIGLIO, J. N., *op. cit.*, p. 160.

330 Cf. BURNS, J. M., *op. cit.*, p. 167-171.

americanos", indiferente ao olhar e trejeitos coquetes de uma *vamp* identificada como "Europa". A legenda diz: "Parece que finalmente temos um presidente à prova de *vamps*"[331].

De fato, a política externa, para Roosevelt, na maior parte dos seus dois primeiros mandatos, é prioridade baixa ou secundária, ou então apenas campo para algumas tentativas oportunistas de conseguir promoção fácil e irresponsável. Bernard Baruch[332] escreveu a Roosevelt em julho de 1933 para assegurar-lhe que "não pode haver base para críticas seja aqui, seja no exterior, sobre a posição que você adota de que as questões internas vêm primeiro"[333]. É o que Roosevelt pensa e faz, guiado sempre pela opinião pública, em uma estratégia que se revelou um sucesso político, garantindo-lhe três reeleições[334].

O resultado dessa equação desequilibrada entre interno e externo é uma política externa tímida, centrada na ação comercial; mas essa diplomacia comercial não é diplomacia presidencial[335].

331 Cf. *ibid.*, p. 190.

332 *Apud ibid.*, p. 177.

333 Burns refere-se seguidas vezes à baixa prioridade externa: "Foreign Affairs did not seem serious enough to Roosevelt, however, to warrant any departure from old ways to represent the United States abroad. [...] On foreign policy the Democratic party platform was vague and platitudinous, and Roosevelt had almost ignored foreign affairs during the campaign. [...] Clearly Roosevelt still believed [...] that international trade relations, though important, were secondary to recovery at home. [...] Roosevelt in his campaign had so ignored foreign policy, or fuzzed the issue over when he did touch on it, that he had failed to establish popular attitudes on foreign policy that he could later evoke in support of internationalism. Moreover, during his first term, the President gave first priority to domestic policies; a strong line on foreign affairs might have allienated the large number of isolationist congressmen who were supporting the New Deal [and] seemed to believe that any marked interest in foreign affairs by the President was virtually a betrayal of progressivism. [...] To idealists who cautioned him he responded again and again that gaining power – winning elections – was the first, indispensable task". Cf. *ibid.*, p. 176-177, 263 e 477.

334 "From the very beginning of his administration, through his Fireside Chats and other means, Roosevelt masterminded the mass communications avaiable to him. [...] Roosevelt was the first personal president in peacetime, and his legacy can be summed up in a single concept, the *plebiscitary presidency*". Cf. LOWI, T., *op. cit.*, p. 65.

335 "Most internationalist of all the administration's foreign policies was the trade agreements program. Chiefly responsible for the program, however, was [Secretary of State Cordell] Hull, not Roosevelt,

A diplomacia presidencial do Roosevelt do *New Deal* é identificada com a política (ou doutrina, como preferem alguns) da "Boa Vizinhança", que não é concepção do presidente, mas é apoiada por ele[336]. Roosevelt faz política com a diplomacia: "ele criou medidas de cooperação internacional que o habilitaram a ficar indo e vindo entre o isolacionismo e o internacionalismo segundo requeriam as condições políticas", diz Burns[337]. E Roosevelt adota iniciativas que revelam às vezes um descuidado oportunismo.

Um exemplo desse oportunismo foi a sua iniciativa de convocar uma conferência internacional logo no início de 1938 – o ano do *Anschluss* e de Munique –, com a mente posta muito mais em dar uma satisfação à opinião pública interna norte-americana, alarmada com as notícias da Europa, através da *impressão* de estar fazendo algo. "De fato, o manejo de Roosevelt da formulação da política externa era especialmente ineficiente porque nessa área o seu programa e a sua estratégia eram ainda mais oportunistas do que no plano doméstico", diz Burns, ao descrever as propostas de Roosevelt para lidar com a crescente agressividade ítalo-nipo-germânica

who remained perched between isolationists and internationalists in his own administration and party. [...] Roosevelt had given the impression during the years before 1932 that he favored reciprocal tariff agreements between nations. But when Hull tried to push his ideas during the first Hundred Days, he ran straight into the nationalistic emphasis in AAA and NRA. His trade program was sidetracked". Cf. BURNS, J. M., *op. cit.*, p. 252.

336 "Hull also took the lead in applying the Good Neighborhood doctrine to the rest of the Americas. but here he had full backing from the President. [...] As further proof of the Good Neighbor policy Roosevelt also withdrew marines from Haiti and cased relations with Panama. [...] By 1936, Roosevelt could call the Good Neighbor policy 'a fact, active, present, pertinent and effective'". Cf. *ibid.*, p. 253.

337 Cf. *ibid.*, p. 247. A cautela de Roosevelt com a política externa é explicada de várias formas por seu biógrafo: "He had burned his fingers in the election campaign of 1920 [...] Candidate Roosevelt's ditching of the League in 1932 showed how far he would compromise with previous principles to realize immediate goals. [...] A host of politicians had their fingers in the foreign policy pie. [...] Great numbers of [voters who held the destinies of foreign policy makers in their hands] were colossally ignorant of affairs beyond the three-mile limit; as the old story went, they were more concerned about a dogfight in Main Street than a flare-up in distant Ruritania. Others were rigidly bound by loyalties absorbed in the countries of their national origin. Still others were prisoners of ancient fears and shibboleths: [...] that America had never lost a war and never won a peace conference, that salvation lay in keeping free of entangling alliances". Cf. *ibid.*, p. 247-248.

em 1937-38[338]. Ao apresentar a sua iniciativa da conferência internacional de chefes de estado ao primeiro-ministro britânico, Neville Chamberlain, Roosevelt recebeu uma resposta cortante, moldada pelo realismo de quem lidava com questões concretas e prementes e não estava preocupado apenas em dar satisfação à sua opinião pública:

> *O plano do Presidente, escreveu [Chamberlain], iria atravessar-se nos seus próprios esforços para alcançar "uma medida de apaziguamento" da Itália e da Alemanha. Ele vinha trabalhando meses a fio para esse fim, protestou, e o palco havia sido cuidadosamente montado. Não poderia o presidente suspender a sua ação por um tempo? [...] Chamberlain, diferentemente de Roosevelt, perseguia um curso calculado de ação, desenhado na melhor das hipóteses a impedir que o Eixo atacasse as democracias e na pior delas a ganhar tempo para que pudessem se rearmar. E um elemento-chave dos seus cálculos era que, devido ao sentimento isolacionista na América, não se podia confiar em que Roosevelt sustentasse os seus princípios com ação. "É sempre melhor e mais seguro", Chamberlain disse acidamente, "não contar com nada da parte dos americanos a não ser palavras"*[339].

338 Cf. *ibid.*, p. 352. "Following the disappointing reaction to his 'quarantine' speech in October 1937, Roosevelt tried again to take the initiative, although in a different direction. He had long toyed with the idea of sponsoring a dramatic meeting at sea of chiefs of state". Cf. *ibid.*, p. 352-353.

339 Cf. *ibid.*, p. 353-354. Em abril de 1939, Roosevelt escreveu a Hitler e Mussolini pedindo-lhes garantias de que não atacariam 31 "países" (entre os quais contavam-se algumas colônias ou protetorados), provocando que o lider alemão lesse a lista durante um discurso no Reichstag e ridicularizasse seu autor, afirmando que havia consultado vários daqueles países e que nenhum havia confirmado ter qualquer temor em relação à Alemanha. Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 384. Kissinger reconhece o fiasco diplomático da iniciativa, mas considera-a um êxito de política interna, ao servir para deixar claro junto à opinão pública que considerava a Itália e a Alemanha como os agressores.

Ao prosseguir o seu curso de ação, Chamberlain acabaria dando forma concreta à política de *appeasement*, que reconheceu a conquista italiana da Etiópia e logo a seguir permitiu o acordo de Munique e a partilha da Tchecoslováquia, abrindo o caminho para a Segunda Guerra Mundial. Ainda assim, a proposta de Roosevelt, embora fizesse sentido do ponto de vista da comunicação social da presidência norte-americana, era vazia do ponto de vista diplomático, porque fora concebida como um lance de puro *marketing* político interno, e como tal foi rejeitada. A reação de Chamberlain, embora dez anos mais tarde criticada por Churchill como sendo "a perda da última frágil oportunidade de salvar o mundo da tirania de outra forma que não a guerra"[340], foi a de quem está lidando com questões concretas e prementes.

É somente com a combinação do relativo êxito interno do *New Deal*, expresso na fácil reeleição de 1936, com o agravamento da crise internacional e uma crescente e real ameaça aos interesses econômicos e de segurança norte-americanos, que Roosevelt começa a mover-se da sua baixa prioridade para a política externa em direção à liderança que o distingue na história da diplomacia de cúpula. O marco inicial dessa mudança pode ser identificado com o discurso conhecido como "Discurso da Quarentena" (Chicago, 5 de outubro de 1937), que deu partida a um processo educacional, junto à opinião pública norte-americana, que legitimará a posterior entrada dos EUA na guerra:

> *Roosevelt começou o seu processo educacional com o chamado Discurso da Quarentena, que ele fez em Chicago em 5 de outubro de 1937. Foi o primeiro alerta à América sobre o perigo que se aproximava e a primeira*

340 Cf. BURNS, J.M., *op.cit.*, p. 354.

declaração pública de que a América poderia ter que assumir algumas responsabilidades com relação a ele[341].

A partir daí, Roosevelt passou a alterar sistematicamente o seu isolacionismo benigno e oportunista e a sua própria doutrina de segurança, dedicando cada vez mais espaço no seu discurso às questões internacionais e sinalizando a progressiva mudança de atitude dos Estados Unidos diante da crise – sempre com os olhos postos, contudo, na opinião pública e nos setores isolacionistas do Congresso. No início de 1939, já declarava francamente que os interesses de segurança dos Estados Unidos não poderiam mais limitar-se à Doutrina Monroe e manifestava preocupação pela independência de todas as pequenas nações do mundo, por seu efeito na segurança e prosperidade dos EUA[342]. Adotou também uma estratégia de interceder sistematicamente junto a Hitler e Mussolini, para tentar persuadi-los a mudar o seu curso de ação. "Havia algo patético e, no entanto, ao mesmo tempo quase sublime na forma como Roosevelt enviou mensagem após mensagem a Hitler e outros ditadores. Em parte, claro, isso era para registro [...]"[343].

De fato, o que faz de Roosevelt, antes do seu desempenho como chefe aliado, um grande presidente-diplomata é a sua capacidade de ir moldando a opinião pública à evolução dos acontecimentos e à forma como eles afetam os interesses norte-americanos, trazendo a política externa, em toda a sua dramaticidade, para o centro da agenda política norte-americana e neutralizando pouco a pouco a oposição paralisante entre isolacionistas e internacionalistas, a outra camisa-de-força da sua política externa depois da prioridade dada à recuperação econômica. A forma pela qual ele consegue, mediante

341 Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 379.

342 Cf. *ibid.*, p. 383-384.

343 Cf. BURNS, J. M., *op. cit.*, p. 476.

uma tarefa de persistente persuasão, alterar drasticamente o sentimento isolacionista norte-americano do final dos anos 30 para um apoio maciço à sua política, primeiro de os EUA serem o "arsenal da democracia" e darem *all-aid-short-of-war* ("toda ajuda até o limite da guerra") à Grã-Bretanha e à França, de que o *Lend-Lease*[344] ("empréstimo-aluguel") é um paradigma, e depois de completo engajamento na guerra, pode ser citada como um exemplo de competência política e de comunicação social:

> *Para líderes políticos contemporâneos que governam por pesquisas de opinião pública, o papel de Roosevelt ao mover o seu povo isolacionista em direção à participação na guerra serve como uma lição sobre o escopo da liderança em uma democracia. [...] A entrada da América na guerra marcou a culminação do extraordinário empreendimento diplomático de um grande e audacioso líder. Em menos de três anos, Roosevelt havia levado seu povo firmemente isolacionista para uma guerra global. Tão tarde quanto 1940, 64 por cento dos americanos consideravam a preservação da paz mais importante do que a derrota dos nazistas. Dezoito meses mais tarde, em dezembro de 1941, logo antes do ataque a Pearl Harbor, as proporções se haviam invertido – só 32 por cento favoreciam a paz sobre um triunfo preventivo*[345].

Naturalmente, há quem, como Burns, credite essa mudança mais à força dos fatos do que à ação pessoal do presidente. Para ele,

> *entre Munique e a eclosão da guerra uma grande maioria do povo mudou para a posição de dar toda ajuda*

344 O *Lend-Lease*, aprovado no final de 1940, é um dos marcos da crescente condução da política externa por Roosevelt. "When Lend-Lease passed Congress, Roosevelt scored a legislative victory that was a milestone in the organizing of world resistance to Hitler". Cf. BURNS, J. M., *op. cit.*, p. 457.

345 Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 369 e 392.

> *à Grã-Bretanha e à França até o limite da guerra. [...] Uma vez mais, os acontecimentos, não o presidente, fizeram o trabalho de educar – e uma vez mais o momento era tragicamente tardio*[346].

O próprio Churchill criticaria a tendência a governar, em tempo de guerra, com base na opinião pública:

> *Nada é mais perigoso em tempo de guerra do que viver na atmosfera temperamental de uma pesquisa do Gallup, sempre sentindo o pulso e tomando a temperatura da gente [...]. Só há um dever, um curso seguro, e eles são tentar ser correto e não temer fazer ou dizer o que você acha que é correto*[347].

De qualquer forma, é o próprio Burns quem ajuda a passar um julgamento favorável à ação de Roosevelt, que se desenvolve em meio à natural busca de equilíbrio entre forças que caracteriza uma grande liderança política. Diz Burns sobre a qualidade de líder:

> *O mais importante instrumento que um líder tem para trabalhar é ele próprio – sua própria personalidade e o seu impacto sobre as outras pessoas. Quando as opiniões das pessoas estão vagamente direcionadas para onde o líder se dirige, mas carecem de profundidade e solidez,*

346 Cf. BURNS, J. M., *op. cit.*, p. 399-400. Burns é extremamente crítico em relação ao papel de Roosevelt como mobilizador, acusando-o de inação, depois de hesitação e de seguir os acontecimentos. O importante, em todo caso, é assinalar que Roosevelt conquistou e manteve a liderança do processo, interpretando corretamente os dados à sua disposição e tornando essa liderança um instrumento percebido como indispensável. Sua fácil reeleição em 1940 e depois em 1944 prova essa tese.

347 *Apud. id., ibid.*, p. 458-459. Churchill de fato notabilizou-se por seguir o curso oposto ao de Roosevelt; seu discurso inaugural sobre não ter nada a oferecer senão "blood, toil, tears and sweat" é a maior prova de que não se orientava pela preocupação em agradar. Cf. CHURCHILL, W. "Winston Churchill braces Britons to their task". In: SAFIRE, W., *op. cit.*, p. 132. Talvez por isso foi derrotado em julho de 1945, em plena Conferência de Potsdam.

> *uma ação da parte do líder pode mudar as opiniões a seu favor*[348].

A emergência provocada pelo conflito e a própria administração da participação dos EUA na guerra, primeiro indiretamente, apoiando os aliados, depois como o principal deles, alterou inteiramente a perspectiva com que Roosevelt passou a encarar a política externa e o seu próprio papel como responsável pela sua condução:

> *Roosevelt acreditava ter autoridade constitucional para fazer qualquer coisa que achasse apropriada em matéria de assuntos externos. A única limitação era a opinião pública. Mantendo essa crença ele começou a exercer poderes de guerra antes de que os Estados Unidos entrassem na Segunda Guerra Mundial. Por exemplo, após a queda da França ele entregou mais de cinquenta destróieres para a Grã-Bretanha em troca de bases navais nas Índias Ocidentais britânicas, apesar de que o acerto violava diretamente "pelo menos dois estatutos" e contrariava a letra da Constituição. [...] Dirigindo o esforço de guerra, Roosevelt foi implacável, mas tomou o cuidado de cortejar o apoio popular e evitar fazer inimigos políticos desnecessariamente*[349].

Em 1942, Roosevelt já exerce liderança incontestável na condução da guerra, personalizando a política exterior e a estratégia dos Estados Unidos. Roosevelt, disse Sumner Welles, "demonstrou em última instância capacidade de dominar e controlar a emergência suprema, o que é a mais rara e a mais valorizada característica de qualquer estadista"[350]. Chegou a ser

348 Cf. BURNS, J. M., *op. cit.*, p. 402.

349 Cf. MACDONALD, F., *op. cit.*, p. 406.

350 *Apud* BURNS, J. M., *op. cit.*, p. 462.

temerário em relação ao Congresso quando, em setembro daquele ano, ao exigir a revogação de determinada legislação, ameaçou, no melhor estilo de Theodore Roosevelt:

> *[Se] o Congresso deixar de agir, e agir adequadamente, eu deverei aceitar a responsabilidade e eu agirei. [...] Usarei meus poderes com um sentido pleno de responsabilidade perante a Constituição e o meu país [...]. Não hesitarei em usar todos os poderes de que estou investido para alcançar a derrota dos nossos inimigos em qualquer parte do mundo onde as nossas demandas de segurança exigirem essa derrota. Quando a guerra for vencida, os poderes sob os quais atuarei reverterão automaticamente ao povo – a quem eles pertencem*[351].

Estava, em certa medida, neutralizada a diferença de poderes dos mandatários e de interesses nacionais que levara, na década de 1930, a que uma diplomacia de cúpula ativa e afirmativa fosse um privilégio dos ditadores e dos Estados totalitários. Mais uma vez se confirmava também a noção histórica de que as crises, os momentos de ruptura e as grandes inflexões é que produzem grandes estadistas e, portanto, a grande diplomacia de cúpula, que vai forjando os modelos, as práticas, as experiências que orientam mais tarde a diplomacia de cúpula *do business as usual*.

5.3. As grandes conferências e os encontros de cúpula durante a guerra

Churchill, a seu modo, espelha na Grã-Bretanha o que Roosevelt fez nos Estados Unidos em matéria de personalização da condução do esforço de guerra e da diplomacia aí envolvida ou dirigida às acomodações que seriam necessárias depois da vitória. Poucos estadistas encarnaram, como Churchill, mais do que a

351 *Apud* MACDONALD, F., *op. cit.*, p. 403.

política, o drama de um país que lutou desesperadamente pela sua sobrevivência, dando reiteradas lições de realismo político, de habilidade diplomática e de competência guerreira. Essa estatura de Churchill, se não estivesse presente até no imaginário popular, estaria preservada nos seus muitos discursos de guerra, que traduzem, sem o aparato de apoio com que conta um presidente norte-americano, uma extraordinária capacidade de liderança[352].

É bem verdade que a abordagem de Churchill é distinta da de Roosevelt no que se refere à opinião pública, uma preocupação que ele, ao contrário de Roosevelt, subordina inteiramente à ação; seu realismo diplomático estava profundamente arraigado na tradição britânica e europeia de lidar com políticas de poder, em contraste com o internacionalismo norte-americano, de inspiração idealista e experiência relativamente recente; e, tendo prometido nada mais do que "sangue, suor e lágrimas", ao final do esforço de guerra, apesar da vitória e da responsabilidade pessoal que teve na sua obtenção, Churchill foi derrotado pelo eleitorado britânico e saiu de cena, melancolicamente, no meio da última conferência dos "Três Grandes".

A interação entre Churchill e Roosevelt desde o início do mandato do primeiro, em 1940, até a morte de Roosevelt, em 12 de abril de 1945, é a imagem de marca da grande diplomacia

352 As linhas imortais de Churchill vão indicando uma capacidade superior de mobilizar o povo britânico no esforço de guerra. Do "This was their finest nour" (18 de junho de 1940), ao "Never in the field of human conflict was so much owed by so many to so few" (20 de agosto de 1940), passando pelo "We shall defend our island, whatever the cost may be, we shall fight on the beaches. we shall fight on the landing grounds, we shall fight in the fields and in the streets, we shall fight in the hills; we shall never surrender" (18 de junho de 1940), Churchill encarna através dos seus discursos o conceito básico que está por trás da diplomacia de cúpula: que o mandatário de fato conduz as relações externas do seu país e comanda o que é necessário para fazê-lo. Churchill levou mais além dos seus mandatos essa capacidade de valer-se dos discursos para consolidar políticas ou visões do mundo. Um exemplo disso é o seu discurso que lança o conceito de "cortina de ferro", pronunciado no Westminster College, em Fulton, Missouri, em 5 de março de l946, quase um ano após ter deixado o governo: "From Stettin in the Baltic to Trieste in the Adriatic, an iron curtain has descended across the Continent". Cf. SAFIRE, W., *op. cit.*, p. 783-795.

de cúpula contemporânea, embora seja útil não perder de vista a semelhança de sistema político e social entre os dois países que representam. Sua amizade pessoal é um fato histórico e diplomático da maior relevância[353]. Cada qual com sua grandeza na condução do seu próprio país, ambos fazem dessa amizade e da sua constante concertação um instrumento de harmonia naquela que talvez tenha sido a etapa mais conflitiva da história. Essa interação encontra expressão nos numerosos encontros que os dois mandatários passaram a ter e na forma pela qual se estabeleceu uma "concentração de prioridades" entre os dois países através do diálogo entre os dois Estadistas.

Representantes de duas grandes democracias, Roosevelt e Churchill, mais do que os líderes totalitários da Itália, Alemanha e União Soviética na década de 30, inauguraram na década de 40 a moderna diplomacia de cúpula, que centra um grande poder diplomático no mandatário sem deixar de submetê-lo, mesmo sob a emergência da guerra, aos controles e pressões provenientes do Legislativo, da opinião pública e da imprensa. A partir da relação entre Roosevelt e Churchill, a diplomacia de cúpula ficaria marcada pelos *summits* – encontros bilaterais ou ampliados ou as Conferências dos "Três Grandes" – que administraram o esforço de guerra aliado e discutiram o pós-Guerra[354].

353 "Throughout the war, Roosevelt was, on a human level, closer to Churchill than he was to almost any American". Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 401.

354 Foram os seguintes os *summits* aliados da Segunda Guerra: encontro de Roosevelt e Churchill ao largo da costa de New Foundland, em agosto de 1941, a bordo de um cruzador, para lançar a Carta do Atlântico; encontros novamente de Roosevelt e Churchill em Washington (por três vezes: dezembro de 1941, logo após Pearl Harbor, junho de 1942 e maio de 1943), em Casablanca (janeiro de 1943), Québec (agosto de 1943) e no Cairo (4 a 6 de dezembro de 1943); e as Cúpulas dos "Três Grandes" de Teerã (28 de novembro a 1º de dezembro de 1943), Yalta (4 a 11 de fevereiro de 1945) e Potsdam (iniciada em 17 de julho, suspensa em 25 de julho pela queda de Churchill, retomada quando Clement Attlee assumiu o lugar de Churchill e concluída em 2 de agosto de 1945), esta última já com Truman no lugar de Roosevelt. Cf. DUROSELLE, J.-B., *op. cit.*, p. 347-410. Não podia ser propósito deste estudo aprofundar o exame das inúmeras decisões tomadas em cada um desses encontros, para administrar o esforço de guerra aliado e decidir a reorganização do

Menos do que as decisões a que foram chegando e a forma pela qual foram transformando a aliança da guerra na disputa por hegemonia e esferas de influência na paz, esses *summits*, de grande e conhecido impacto histórico, têm importância adicional na história da diplomacia de cúpula porque fundam em grandes linhas o moderno conceito de *summitry*, um traço plenamente distintivo da diplomacia mundial a partir de 1955, e porque consolidam, no século XX, a noção de que determinados temas e interesses essenciais para os países devem ser preferencialmente tratados pela máxima instância decisória[355], de forma a garantir, em uma combinação, autoridade e tempestividade às negociações e decisões. "O encontro de cúpula", define mais tarde Dobrynin, "era como uma grande corte, onde chefes de estado, dotados da mais alta autoridade, podiam tentar resolver questões difíceis nas relações internacionais. Grandes esperanças estavam sempre ligadas a esses encontros"[356].

Os *summits* da Segunda Guerra têm importância também porque, diferentemente da concepção das relações pessoais antes mantidas entre monarcas – em que a química pessoal era orientada pelo sentimento de pertencer à aristocracia real, quando não por

mundo após a guerra. A bibliografia sobre as cúpulas da Segunda Guerra Mundial é extensa e rica. O melhor relato pessoal sobre cada um dos *summits* é precisamente o de Churchill. Cf. CHURCHILL, W. *Memoirs of the Second World War, cit.*, especialmente p. 487-493 (New Foundland), p. 577-586 (Washington), p. 664-675 (Casablanca), p. 751-773 (Teerã), p. 774-782 (Cairo), p. 911-917 (Yalta) e p. 979-991 (Potsdam). Apenas para uma indicação, serviram de referência, além dos manuais de J.-B. Duroselle e de Edward McNall Burns, citados, as seguintes obras: *The Columbia History of the World, cit.*; KEYLOR, W. R. *The twentieth Century World. An international history.* 2ª ed. New York/Oxford: Oxford University Press, 1992; KISSINGER, H., *op. cit.*; KIMHALL, W. F. (cd.) *Franklin D. Roosevelt and the world crisis, 1937-1945.* Lexington: D.C. Heath and Company, 1973; BURNS, J. M., *op. cit.*; *id. Roosevelt: The soldier of freedom, 1940-1945.* San Diego: Harcourt Brace. 1984; e PHILLIPS, C. *The Truman Presidency. The history of a triumphant succession.* New York: Macmillan, 1966.

355 A autoridade, nesse caso, não é formal, é de fato; pode decorrer do exercício de uma função formal de Estado, como presidente ou primeiro-ministro, ou do exercício do cargo que efetivamente controla o poder, mesmo fora do Estado – o melhor exemplo, naturalmente, é o do secretário-geral do Partido Comunista da URSS, que não necessariamente acumulava funções formais de Estado.

356 Cf. DOBRYNIN, A. *In confidence.* New York: Times Books (Random House), 1995, p. 36.

parentescos próximos ou distantes –, constituem o primeiro esforço sistemático de levar às relações internacionais a noção de que o conhecimento e a amizade pessoais entre mandatários sem maior identidade comum[357] é não apenas possível e útil, mas indispensável para o bom encaminhamento das questões[358]. É o que inegavelmente corre entre Roosevelt e Churchill. Já com relação a Stalin, embora a relação pessoal não pareça desenvolver-se nunca, a expectativa de que a química pessoal operasse positivamente dominou sempre o lado norte-americano – e pode ter sido responsável por erros de avaliação e de cálculo nas complexas negociações sobre esferas de influência em Teerã, Yalta e Potsdam. Desde Teerã,

> *Roosevelt [...] estava profundamente confiante na sua capacidade de estabelecer uma relação pessoal funcional e mutuamente benéfica com Stalin. [...] "Posso dizer que me dei bem com o Marechal Stalin", disse ele ao povo na sua conversa ao pé do fogo da noite do Natal de 1943, "e*

357 De fato, enquanto nada distinguia um rei da França de um czar da Rússia ou um imperador da Áustria, e pouco separava os sistemas sociais dos seus países, nada podia ser mais diferente do que um patrício nova-iorquino como Roosevelt e um aristocrata de longa linhagem como Churchill e um líder popular de origem camponesa como Stalin; nada era mais distinto, em termos de mecânica do poder, do que um presidente norte-americano, um primeiro-ministro britânico e um secretário-geral do PC da União Soviética; e nada diferia mais como sistemas sociais, políticos e econômicos do que os Estados Unidos em plena ascensão, a Grã-Bretanha em franca decadência e a URSS proletária, agressiva e expansionista de Stalin. A ideia de estabelecer a relação pessoal, que ficará para sempre ligada à história dos *summits*, e que não esteve presente nem em Viena, nem em Paris, tem, portanto, uma certa base de bom-senso, mas muito *wishful thinking*.

358 De fato, como relata Duroselle, um *summit* com o formato dos que ocorreram durante a guerra, com vários dias de duração, forçava um convívio que poderia ter – ou não – esse efeito "Pendant plusieurs jours [à Téhéran], les trois hommes d'Etat avaient passé de longues heures côte à côte, avaient discuté franchement, parfois avec une certaine brutalité, avaient dîné ensemble, plaisanté et manifesté, pouvait-on croire, une extrême cordialité. [...] Roosevelt avait désormais la certitude que Staline était, selon sa propre expression, accessible, en dépit de sa tactique brutale et de son attitude cynique [...]". Cf. DUROSELLE, J.-B., *op. cit.*, p. 376.

> *acredito que vamos nos dar muito bem com ele e com o povo russo – muito bem mesmo"*[359].

Roosevelt insistiria na importância da relação pessoal, revelando o quanto a ênfase no relacionamento entre os mandatários, que constitui parte fundamental da mecânica desses exercícios, pode levar a distorções de avaliação:

> *Roosevelt confiava em relações pessoais com Stalin de uma forma em que Churchill nunca confiaria. [...] A importância das relações pessoais entre líderes e a existência de uma harmonia subjacente entre as nações continuavam a ser afirmadas pela América à medida em que a guerra chegava a uma conclusão. Em 20 de janeiro de 1945, em seu quarto discurso de posse, Roosevelt descreveu sua abordagem citando Emerson: "... a única forma de ter um amigo é sendo amigo". Logo após Yalta, Roosevelt caracterizou Stalin para o gabinete como "tendo alguma coisa além dessa coisa revolucionária bolchevique". Ele atribuiu essa qualidade especial à educação que Stalin tivera na juventude para o sacerdócio: "Acho que entrou na sua natureza alguma coisa da forma como um cavalheiro cristão deve comportar-se"*[360].

O próprio Truman, menos propenso a voos idealistas do que Roosevelt, poria um forte acento na relação pessoal e na crença na sua capacidade de persuasão. Em relato que faz de uma das conversações que manteve com Stalin em Potsdam, diz candidamente:

> *Eu estava falando francamente [com Stalin] e queria convencê-lo de que estamos "nivelados" e interessados*

359 Cf. BURNS, J. M., *op. cit.*, p. 464.

360 Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 410 e 417.

> *na paz e em um mundo decente, e de que não tínhamos propósitos hostis a eles; que não queríamos nada para nós, mas segurança para o nosso país, e paz com amizade e urbanidade, e que era nossa tarefa fazer isso. [...] Eu acho que ele acreditou em mim. Fui sincero em cada palavra*[361].

Além da possível confusão entre relação pessoal e meras táticas de comportamento ligadas ao interesse das negociações, a mesma ênfase pode levar também a outro tipo de distorções, de que é exemplo, na cúpula de Potsdam, a insistência do embaixador Joseph Davies, notório por sua posição pró-soviética, em que Stalin fosse agradado. Em certo momento, relembra Kissinger, Davies passou a Truman um bilhete onde estava escrito: "Acho que os sentimentos de Stalin estão feridos, por favor seja amável com ele"[362].

Outro elemento importante a destacar da experiência dos summits da Segunda Guerra Mundial é a dinâmica das personalidades que ali se estabelece e que, diferentemente do que a ênfase nas "relações pessoais" pode levar a crer, acaba por ter uma relação direta com os interesses concretos e as posições negociadoras de cada parte. Seria uma ilusão acreditar, como chegam a fazer alguns, que essa dinâmica das personalidades poderia contribuir mais do que superficialmente para alterar os dados concretos que dão substância aos encontros. Nesses exercícios, em que tanto está em jogo, esse equívoco poderia ser custoso. Quando Stalin rejeita a abordagem declaratória proposta por Roosevelt e que está tão bem desenvolvida na Carta do Atlântico e no projeto das Nações Unidas, é a União Soviética, e não o camarada Stalin, que está falando:

361 *Apud* DONOVAN, R. J. *Conflict and crisis. The Presidency of Harry S. Truman.* New York: W. W. Norton, 1977, p. 84.

362 *Apud* KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 433.

> *Declarações de princípio, disse ele, eram como álgebra; ele preferia aritmética prática. Stalin não queria perder tempo com abstrações e preferia trocar concessões recíprocas, preferentemente na forma de território*[363].

O idealismo wilsoniano que Roosevelt demonstra, e que se choca tão frontalmente com o realismo cru de Stalin em Yalta, por exemplo, não é uma decorrência da personalidade afável do presidente norte-americano e sim uma consequência da dificuldade norte-americana de lidar com reivindicações territoriais ou de esferas de influência, que Churchill e Stalin compreendiam muito bem, mas que nos Estados Unidos não encontravam ressonância no Congresso ou na opinião pública, mais preocupados em "bring the boys back home" do que em acertos geopolíticos dentro da tradição das políticas de poder europeias.

5.4. A expansão da diplomacia de cúpula

A partir dos *summits* da Segunda Guerra Mundial, a diplomacia de cúpula começa a tomar uma forma mais complexa. Seu estudo necessariamente deve dividir-se em alguns ramos fundamentais. Esses ramos são a expressão de uma aceleração do uso da diplomacia de cúpula e de sua extensão a outras áreas e domínios mais além dos tradicionais (a condução pessoal da diplomacia, os *summits* entre grandes potências e as trocas de visitas de chefes de estado e de governo). Eles espelham realidades novas: o desenvolvimento das relações internacionais com base em sucessivas crises e disputas de poder, seja no plano mundial, com a Guerra Fria que já se manifesta nos desentendimentos em Yalta e Potsdam sobre o futuro da Europa e particularmente da Alemanha, seja no plano regional, com a descolonização e os primeiros ensaios de

363 Cf. *ibid.*, p. 406.

cooperação e integração econômica; a multiplicação dos Estados; o crescimento desmesurado dos meios de comunicação de massa, que cada vez mais transformam em "nacionais" e imediatos eventos internacionais ocorridos a grande distância, antes só reportados com lentidão e pequeno alcance sobre a opinião pública; e o crescimento da importância das relações econômicas, comerciais e financeiras entre os países, exigindo da diplomacia um esforço muito maior em áreas antes consideradas menos nobres, mas que se tornaram prioritárias do ponto de vista das políticas internas dos países.

Por isso, a diplomacia de cúpula vai evoluir pouco a pouco de uma ênfase no campo político-estratégico para uma ênfase no campo econômico. Os próprios *summits*, que surgiram vinculados a entendimentos sobre a definição de áreas de influência e acertos territoriais, evoluem na Guerra Fria para buscar compromissos na área de desarmamento e, cada vez mais, ganham importância na área da coordenação macroeconômica, na forma dos encontros do G7, por exemplo, em que os temas políticos são acessórios. Com o fim da Guerra Fria e a aberta competição internacional por investimentos e mercados, os mandatários foram-se transformando em promotores dos seus países e políticas[364], ao mesmo tempo em que procuram, em mandatos geralmente curtos, extrair benefícios políticos ou de imagem de sua ação internacional.

Assim, a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, a análise da evolução da diplomacia de cúpula pode centrar-se sobre cinco ou seis campos, que pouco a pouco se consolidam como suas principais vertentes com um caráter de permanência: 1) as manifestações individuais e exemplares do manejo e condução da política externa pela instância política máxima de determinados

364 "The absence of both an overriding ideological or strategic threat frees nations to pursue foreign policies based increasingly on their immediate national interest". Cf. *ibid.*, p. 805.

países centrais nas relações internacionais; nesse campo, os Estados Unidos continuam dando os exemplos mais consistentes, especialmente para países de sistema político assemelhado; 2) a consolidação da vertente dos *summits* em uma base regular, de periodicidade frequente, primeiro como demonstrações de boa vontade, e depois ligados à administração de uma parte fundamental da agenda das relações internacionais e das relações entre as superpotências; já não serão portanto *summits* para o encaminhamento ou solução de grandes convulsões internacionais como as guerras napoleônicas, a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais; 3) o surgimento e a multiplicação de foros permanentes ou semipermanentes de diplomacia de cúpula; 4) a multiplicação das doutrinas enunciadas por mandatários; 5) a multiplicação de iniciativas propostas e conduzidas por mandatários; e, finalmente, 6) a multiplicação geométrica das visitas e encontros, regulares ou não, de mandatários como instrumentos de política. Em cada um deles, as experiências e os exemplos, tanto do lado positivo quanto do lado negativo, proliferam, representando um manancial de ensinamentos e referências para o planejador diplomático.

Truman, por exemplo, deixou alguns importantes exemplos de condução da política externa, constituindo em certa forma um paradigma de diplomacia presidencial moderna. Ao contrário de Roosevelt, Truman deve a sua estatura de estadista mais do que nada à sua diplomacia presidencial. Foi a política externa, provavelmente, o elemento decisivo que lhe garantiu a vitória eleitoral em 1948, contra todas as previsões[365]. Foi também na

365 "While foreign policy, *per se*, never became a flammable issue in the campaign, largely because of Dewey's forbearance, the dramatic success of the Berlin airlift greatly enhanced Truman's image as a leader". Cf. PHILIPS, C., *op. cit.*, p. 250. Truman não descuidava tampouco os grupos de interesse ligados à política interna. "Jews held the key to New York, and the key to the Jewish votes was what the administration would do about Palestine. [...]. On direct orders of President Truman, United States recognition was extended to Israel eleven minutes after it proclaimed itself a government on May 14, 1948". Cf. *ibid.*, p. 198. "More in response to domestic pressures than to the rational needs

política externa que Truman colheu seus fracassos mais marcantes: a vitória de Mao na China, que muitos creditaram à sua alegada negligência e suavidade em relação ao expansionismo soviético, e a própria invasão da Coreia do Sul pela Coreia do Norte. O ocaso dessa política externa, com os conflitos em matéria de processo decisório (de que a demissão do general MacArthur é paradigmática) e o prolongamento da guerra na Coreia, pode ter sido o principal responsável pela derrota de Adlai Stevenson em 1952, permitindo ao Partido Republicano voltar ao poder após 20 anos.

5.5. Truman e o aprendizado da diplomacia presidencial

Truman tem um lugar de destaque na história da diplomacia de cúpula mundial por duas características: sua capacidade de aprender a dominar a agenda internacional e de, uma vez em pleno controle dessa agenda, adotar as iniciativas que julgou necessárias para defender os interesses do seu país. Um de seus melhores biógrafos, Cabell Phillips, resume as qualidades pessoais que fizeram de Truman um grande estadista:

> *Harry Truman nunca foi um especialista nas esotéricas disciplinas dos assuntos internacionais. Ele tinha pouco do gênio criativo nessa direção em relação a Roosevelt e Churchill, ou até mesmo Joseph Stalin. Ainda assim, como presidente, ele forjou as mais audaciosas e abrangentes mudanças na política externa dos Estados Unidos entre todos os presidentes na história – mudanças que marcadamente afetaram o destino do mundo desde então. [...] [Uma] parte do gênio de Harry Truman como presidente estava na sua habilidade de buscar bom aconselhamento e agir com base nele quando*

of global policy, the administration did resume a program of limited military and economic aid to Chiang Kai-shek". Cf. *ibid.*, p. 283.

> *o conseguia. [...] Uma vez que emergiu da humilhante sombra de FDR, tornou-se um presidente criativo e agressivo, levando a nação firmemente em direção a novos objetivos de bem-estar nacional e de segurança internacional. Seus ganhos na frente doméstica, no final, foram modestos, mas na área de política externa foram monumentais. A sua foi a era da Guerra Fria. Seus dois mandatos foram assombrados todo o tempo por um perigo que nenhum outro presidente tinha tido de enfrentar: o doloroso reequilíbrio do poder mundial entre duas forças hostis e incompatíveis, cada uma capaz de destruir totalmente a outra. Truman enfrentou esse perigo com contramedidas audaciosas, imaginativas e duráveis. A Doutrina Truman, o Programa de Reconstrução da Europa, a OTAN, a Ponte Aérea de Berlim, a intervenção na Coreia – estes são marcos de proporções históricas no caminho da maturidade nacional. Eles afetaram profunda e permanentemente o destino do povo americano e do mundo*[366].

Averell Harriman, embaixador norte-americano em Moscou, fortemente ligado a Roosevelt, dá um testemunho importante sobre a disposição de Truman de enfronhar-se nos assuntos de política externa tão logo assumiu a presidência. Falando de seu primeiro encontro com o novo presidente, nove dias depois da morte de Roosevelt, Harriman, que conhecia mal Truman e não tinha dele uma impressão tranquilizadora, reconhece:

> *Eu tinha falado com o Sr. Truman por apenas alguns minutos quando comecei a perceber que o homem tinha um domínio real da situação. Que surpresa e que alívio era isso! Ele tinha lido todos os telegramas e relatórios*

366 Cf. *ibid.*, p. 287 e 401.

> *que haviam tramitado entre mim e o Departamento de Estado, indo até meses atrás. Ele conhecia os fatos e a sequência de eventos e ele tinha um intenso conhecimento do que eles significavam*[367].

Truman assumiu a Presidência dos Estados Unidos sob o peso de uma enorme responsabilidade; não só substituía um grande estadista, reconhecido mundialmente e que de fato havia exercido uma poderosa liderança dentro do seu país e à frente dos aliados, como entrava nos assuntos de Estado sem ter o conhecimento e a experiência requeridos, mas tendo de tomar decisões da gravidade, por exemplo, de pôr um fim rápido à guerra no Pacífico. Truman assumiu sem sequer ter informação suficiente sobre os entendimentos havidos em Yalta, ocorrida dois meses antes da morte de Roosevelt.

Mesmo tendo herdado grande número de assessores de Roosevelt, que asseguraram, provavelmente por inércia, uma notável continuidade no discurso presidencial norte-americano[368], o primeiro grande desafio de Truman, na área externa, foi conhecer e compreender a amplitude das decisões e compromissos assumidos por Roosevelt em Yalta, de que havia ficado um escasso registro[369]. Isso o obrigou a nomear, como secretário de Estado, contra a sua própria vontade, James Byrnes, justamente o político que

367 Cf. *ibid.*, p. 79.

368 É o que acontece com seu *speechwriting*, de que é exemplo o discurso que pronunciou no encerramento da Conferência de São Francisco, que criou as Nações Unidas. "'What you have accomplished in San Francisco shows how well the lessons of military and economic cooperation have been learned. You have created a great instrument for peace and security and human progress in the world'. [...] The voice was the voice of Harry Truman, but the words were the words of Franklin Roosevelt, distilled through the facile pen of Sam Rosenman. But in this seeming incongruity there was an extra measure of vitality and hope. This was 'Truman's first address to the world community, and in it the world found reassurance that the completion of Roosevelt's grand design was in the hands of a true believer'". Cf. *ibid.*, p. 82.

369 "[T]he new president was ignorant and apprehensive as to all the commitments, secret as well as open, his predecessor may have made at Yalta". Cf. *ibid.*, p. 83.

havia sido preterido na indicação para o cargo de vice-presidente na chapa democrata na última eleição de Roosevelt. Byrnes era considerado um dos poucos depositários norte-americanos das negociações em Yalta, onde havia estado integrando a comitiva de Roosevelt como uma espécie de prêmio de consolação por não ter sido nomeado secretário de Estado depois de ter perdido a Vice-Presidência. "Estou fazendo isso, Olin", disse Truman ao senador Olin Johnson, "porque eu acho que é o único meio de eu ter certeza de saber o que aconteceu em Yalta. Mas não espero que ele fique por perto muito tempo"[370]. A atitude de constante desafio da autoridade presidencial por Byrnes deve ter contribuído para o crescimento de Truman como presidente-diplomata:

> *Por um ano e meio Jimmy Byrnes permaneceu como o ministro do exterior deste país [...]. Como o* alter ego *do presidente em inúmeras conferências internacionais, ele proveu o principal empuxo da política externa de Truman. Ele teria tido mais sucesso se não tivesse sido pela sua tendência a tentar inverter os papéis do presidente e seu*[371].

A rivalidade entre o presidente e o secretário de Estado, mais do que explicada pelo destino que fizera de Truman, e não de Byrnes, o presidente dos Estados Unidos, ficava patente em episódios com a reunião de chanceleres de Moscou, em dezembro de 1945, para dar *follow-up* à Conferência de Potsdam. Perguntado pelo embaixador norte-americano em Moscou se queria ajuda para redigir os relatórios diários para Washington, Byrnes desafiou a sua subordinação ao presidente:

370 *Apud ibid.*, p. 84.

371 Cf. *ibid.*, p. 84.

> *"Não vou mandar nenhum relatório diário", respondeu Byrnes, "eu não confio na Casa Branca. Ela vaza. E eu não quero nada disso saindo nos jornais até que eu volte para casa". E ele não se reportou até que, a caminho de casa em 27 de dezembro, telegrafou ao presidente um resumo vago e tranquilizador da conferência e disse esperar fazer um relatório completo à nação por rádio no dia da sua chegada. Rudemente, Truman devolveu uma resposta dizendo que o secretário deveria reportar-se ao presidente antes de fazê-lo a qualquer outra pessoa e recordando-lhe não ter tido nenhuma palavra do seu emissário desde a partida de Byrnes da conferência no dia 17*[372].

Quando, nas mesmas negociações, Byrnes aceitou reconhecer os governos pró-stalinistas da Bulgária e da Romênia, sem consultar Truman, como resposta a um dos simulacros de aceitação, por Stalin, de que o acordo de Yalta requeria doses de democracia no Leste europeu, Truman o censurou[373] e acabou mais tarde por demiti-lo. Suas palavras a respeito da demissão são uma lição de diplomacia presidencial: "Eu lhe dei o bilhete azul. Um secretário de Estado nunca deve ter a ilusão de que é o presidente dos Estados Unidos"[374]. A mesma autoridade Truman demonstraria mais tarde quando demitiu sumariamente o general Douglas MacArthur do Comando das Forças na Coreia e no Extremo-Oriente, com grande custo junto à opinião pública, em um dos mais ácidos episódios da história política norte-americana[375].

372 Cf. *ibid.*, p. 148.

373 Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 438.

374 *Apud* PHILLIPS, C., *op. cit.*, p. 147.

375 Para um relato detalhado dos embates entre Truman e MacArthur, cf. *ibid.*, p. 315-350. A afirmação de autoridade de Truman expressa-se, contudo, em duas simples citações: "'He [MacArthur] is not going to be allowed to quit on me', Truman exploded. 'He is going to be fired'". Cf. *ibid.*, p. 343.

Com sua autoridade consolidada[376] e enfrentando uma agenda crescentemente conflitiva na área externa, gerada pela pressão constante da União Soviética sobre a Europa e pelos desentendimentos que se multiplicam, Truman mostrou grande criatividade no trato dos assuntos da política externa, de que é uma das melhores expressões a decisão de criar o "National Security Council" como uma assessoria direta da Casa Branca para assuntos internacionais[377]. Truman se notabilizou pela capacidade de liderar a resposta norte-americana ao que, já em 1946, se percebia como expansionismo soviético.

Essa nova realidade ganharia uma das mais consistentes e duradouras interpretações no famoso memorando que George F. Kennan, então conselheiro da embaixada norte-americana em Moscou, escreveu para analisar a filosofia política e a política externa soviéticas. O *memorandum* de Kennan, transformado mais tarde no artigo publicado em *Foreign Affairs* sob o pseudônimo "X" e o título *The sources of Soviet Conduct* ("As fontes da conduta soviética"), daria origem à doutrina conhecida como *Containment* (contenção) – uma política abrangente que deu o balizamento

"Many of Mr. Truman's admirers feel that his decision to relieve General MacArthur was the single most courageous act of his Presidency. [...] 'Courage didn't have anything to do with it', he snapped. 'General MacArthur was insubordinate and I fired him. That's all there was to it'". Cf. *ibid.*, p. 350.

376 Truman logo assume a estatura dos grandes presidentes norte-americanos, dando uma interpretação ampla aos poderes que a Constituição lhe garantia, na velha tradição jacksoniana-lincolniana que já havia sido evocada por Theodore Roosevelt. "He believed that the powers not specifically denied to the president in the Constitution were meant to be used by him. He knew the record of each of his predecessors, and he knew that the nation's fortunes had advanced under the bold and strong Presidents – the Presidents who would take and use the vast arsenal of implied powers lying within their reach – and that those fortunes had stagnated or regressed under the cautions and the timid". Cf. *ibid.*, p. 398.

377 "The Truman era was significant for another reason in the history of the presidency and foreign policy – the creation by Congress of a national security bureaucracy in the White House to assist the President in co-ordinating other foreign policy bureaucracies, in gathering information, and in providing expertise and advice on foreign policy". Cf. BARRETT, D. M. "Presidential foreign policy", *cit.*, p. 71. Para uma boa análise sobre a criação e funções do NSC e suas relações com o Departamento de Estado, cf. DUMBRELL, J. *The making of US foreign policy*, *cit.*, p. 96-101.

conceitual e estratégico para cada uma das grandes iniciativas que marcaram a diplomacia presidencial de Truman[378]: a doutrina Truman, o Plano Marshall , o Ponto 4, a criação da NATO – a primeira *entangling alliance* norte-americana[379] – e o envolvimento na Coreia.

À parte as inúmeras demonstrações de controle pessoal da política externa do seu governo – em que não faltaram os "bilhetinhos" que mais tarde fariam o folclore da presidência Jânio Quadros no Brasil[380] –, a doutrina que leva o seu nome é a primeira grande realização da diplomacia presidencial de Truman, sua primeira personificação da política externa[381]. Expressa em termos simples – "Creio que deveria ser a política dos Estados Unidos apoiar povos livres que estão resistindo tentativas de subjugação por minorias armadas ou por pressões do exterior"[382] –, a doutrina Truman ou do *Containment* foi anunciada pelo presidente no dia 12 de março de 1947, perante o Congresso convocado em sessão de emergência diante da comunicação feita pelo governo britânico de que não mais tinha condições de manter presença

378 O *memorandum* de Kennan é do início de 1946 e foi redigido para interpretar o discurso de Stalin, em 6 de fevereiro de 1946, em que definia os objetivos e a estratégia comunista no mundo do pós-guerra. Cf. *ibid*., p. 258-259. O texto de Kennan foi publicado, com grande destaque e impacto, em *Foreign Affairs*, XXV, n. 4 (julho de 1947), p. 566-582. Cf. KENNAN, G. *American diplomacy. Expanded edition*. Chicago: University of Chicago Press. 1984, p. 107-128. O *containment* é uma construção intelectual de Kennan que, transformada em política, associou-se à distintas e sucessivas iniciativas diplomáticas, entre elas a da "Doutrina do *Containement*", nome alternativo pelo qual é conhecida a doutrina Truman. É comum a referência ao pensamento de Kennan como "doutrina", mas em sentido obviamente diverso do que assumem as *doutrinas*, como políticas específicas, para efeitos da diplomacia de cúpula.

379 Cf. PHILLIPS, C., *op. cit*, p. 262-271.

380 O mais famoso desses bilhetes, escrito a lápis, é a ordem para o uso da bomba atômica contra o Japão. Diz o bilhete: "Sec War Reply to your 41011 suggestions approved Release when ready but not sooner than August 2 HST". Cf. McCULLOUGH, D., *op. cit*., reprodução, entre p. 288-289.

381 Para uma descrição histórica da doutrina Truman, suas relações com a doutrina do *containment* de Kennan e como precursora do Plano Marshall, cf. DONOVAN, R., *op. cit*., p. 279-291. Cf. também McCULLOUGH, D. *op. cit*., p. 539-542; e PHILLIPS, C., *op. cit*., 167-176.

382 *Apud* MACDONALD, F., *op. cit*., p. 412.

militar na Grécia e na Turquia para ajudar os governos desses países na resistência a guerrilhas fortemente apoiadas pela União Soviética. "A emergência era tão urgente", disse o presidente, "que era essencial que o Congresso atuasse antes de 13 de março, o prazo final para a retirada britânica da área"[383]. Foi pedida uma apropriação de recursos de 400 milhões de dólares, e a Doutrina tomou a forma de um programa, conhecido como *Turkish-Greek Aid Program* (Programa de Ajuda Turco-Grega).

Em suas *Memórias*, Truman resume as motivações da doutrina, em que se notam traços claros de *wilsonianismo*:

> *A América não podia e não devia deixar esses países livres permanecerem sem socorro. Fazê-lo iria ter as mais claras implicações no oriente Médio e na Itália, Alemanha e França. Os ideais e as tradições da nossa nação exigiam que nós viéssemos em auxílio da Grécia e da Turquia e de que nós deixássemos claro para o mundo que seria nossa política apoiar a causa da liberdade onde ela fosse ameaçada*[384].

Depois da sua doutrina, que simboliza a condução pessoal da política externa norte-americana por Truman, o Plano Marshall, possivelmente a mais abrangente e impactante iniciativa diplomática da história, constitui outra grande demonstração de diplomacia presidencial[385]. O mandato da equipe de planejamento

383 Cf. PHILLIPS, C., *op. cit.*, p. 176.

384 Cf. TRUMAN, H. S. *Memoirs*, v. II, p. 97. *Apud ibid.*, p. 174.

385 "In long sessions of the Policy Planning Staff and in conferences around the President's desk it was agreed that the United States must be prepared to invest very large sums of money continuously over a number of years in a truly Herculean effort to revitalize the world's ailing economy". Cf. *ibid.*, p. 181. O presidente concebe uma estratégia progressiva de apresentação de sua nova política europeia, utilizando-se da técnica de ir apresentando as novas ideias e propostas em discursos substantivos de política externa, não necessariamente apenas seus, mas também de assessores. Dean Acheson fez a primeira incursão conceitual sobre o que seria mais tarde o Plano Marshall, em discurso que fez em nome do presidente, em abril de 1947. "The little town of Cleveland, Mississippi, did not seem to be a very promising pad from

político do departamento de Estado, recém-criada e integrada por homens da qualidade de George Kennan e Dean Acheson, era claro: "(1) conceber um plano viável para reconstruir a economia da Europa e (2) de alguma forma revestir o plano com um dramático impacto psicológico que daria aos povos europeus uma explosão imediata de confiança e esperança"[386].

Como iniciativa, entretanto, sua originalidade na história da diplomacia de cúpula está em grande medida no que se esconde por trás do nome que o Plano assumiu. Richard Neustadt mostra claramente que Truman esteve todo o tempo atrás da concepção – uma decorrência natural da doutrina Truman – e da negociação do Plano Marshall com o Congresso. "Se Truman tivesse carecido das vantagens pessoais que os seus 'poderes' e o seu *status* lhe davam", lembra Neustadt, "ou se ele tivesse sido inábil ao usá-los, provavelmente não teria havido um plano de ajuda maciça à Europa em 1948"[387].

Truman, que em 1947 enfrentava grandes dificuldades junto a um Congresso de maioria republicana que ele mesmo apelidara de *Do-Nothing Congress* (Congresso do não-faça-nada), temia que a iniciativa esbarrasse na política partidária e fosse obstaculizada pela campanha para as eleições presidenciais de 1948 – em que, de fato, Truman enfrentou grandes dificuldades, chegando a dar por perdida a contenda com seu oponente, Dewey. "O Plano Marshall", diz Richard Neustadt, "foi lançado por uma administração em fase terminal 'programada' para deixar o poder em dezoito meses. [...] O plano precisava de cada um dos trunfos que pudessem ser

which to launch a major foreign policy pronouncement, Acheson has recalled, but it was the only one available at the moment, and time was pressing. He and the President agreed that this should be the first public intimation of the administration's thinking on a new approach to Europe's problems, and the substance of his speech was discussed carefully at the White House and among the Cabinet" (p. 178).

386 Cf. *ibid.*, p. 178.

387 Cf. NEUSTADT, R. E., *op. cit.*, p. 41-46. A citação está na p. 46.

extraídos da posição pessoal do seu autor nominal e das habilidades dos seus assistentes"[388]. Por isso, em uma demonstração de realismo político e de pragmatismo que se colocavam sobre os seus interesses pessoais, Truman permitiu – melhor dizendo, preferiu – que a paternidade do programa fosse publicamente assumida pelo seu secretário de Estado e mais ativo colaborador na iniciativa, o general George C. Marshall, que ganharia em 1954 um prêmio Nobel da Paz por sua obra:

> *Para minimizar [...] riscos, a introdução da ideia tinha de ser feita com grande habilidade e finesse dramática. O presidente era seu expositor lógico, mas a sua popularidade em casa estava em um período de eclipse e o octagésimo Congresso, controlado pelos republicanos, com o qual ele vinha tendo seus problemas, teria sem dúvida projetado seu desdém por ele sobre um esquema de tão radical desígnio que fosse saído dos seus lábios. Por isso a escolha recaiu sobre o secretário Marshall, cuja estatura tanto em casa como no exterior estava acima de contestações partidárias*[389].

Marshall, herói da guerra, figura incontroversa, sem ambições presidenciais e que pairava sobre as diferenças partidárias, era uma alavanca ideal para o programa, e a Universidade de Harvard o foro de excelência onde ele pôde apresentar a iniciativa em 5 de junho de 1947. "O general Marshall", confirma Neustadt, "era algo mais do que o secretário de Estado. Ele era um homem venerado pelo presidente como 'o maior americano vivo', literalmente uma encarnação dos ideais de Truman. [...] No Capitólio, Marshall tinha um enorme patrimônio de respeito [...]. Além disso, como secretário de Estado, ele tinha atrás de si a primeira geração de funcionários

388 Cf. *ibid.*, p. 41.

389 Cf. PHILLIPS, C., *op. cit.*, p. 181-182.

maduros do serviço exterior produzida pelas reformas dos anos 1920"[390].

Marshall apresentou o Plano em um denso discurso pronunciado na Universidade de Harvard, em 5 de junho de 1947. A apresentação da iniciativa foi cuidadosamente trabalhada junto à imprensa, para que fosse obtido o maior impacto possível:

> *Desconfiado da capacidade da maioria dos repórteres americanos de apreender o impacto pleno do que Marshall diria (exatamente como lhe ocorrera antes com o seu próprio discurso em Cleveland), [Dean Acheson] cuidadosa e secretamente brifou uns poucos correspondentes selecionados com antecedência. Ele também chamou três favoritos do corpo de imprensa britânico em Washington. O discurso de Marshall no dia seguinte, disse-lhes ele, seria "aquilo" – o detalhamento do programa que ele havia genericamente insinuado no seu discurso no Delta Council apenas um mês antes.*
>
> *"Não percam tempo tentando escrever sobre isso", aconselhou-os ele. "Assim que tiverem em suas mãos uma cópia passem por telefone a coisa inteira para Londres. E um de vocês tem que pedir ao seu editor para ter certeza de que Ernie Bevin (o ministro do exterior britânico) consiga uma cópia completa do texto imediatamente. Não importa que hora da noite seja; acorde o Ernie e ponha uma cópia nas suas mãos". (Este procedimento bastante pouco convencional pelo distinto subsecretário de Estado funcionou maravilhosamente)*[391].

390 Cf. NEUSTADT, R., *op. cit.*, p. 41.

391 Cf. PHILLIPS, C., *op. cit.*, p. 182.

Truman, operando nos bastidores, numa inversão daquilo que se espera da forma tradicional da diplomacia de cúpula, jogou todo o peso da presidência na negociação reservada com o Congresso, e com tanto sucesso, que já havia reunido os apoios mais importantes antes de que a batalha pela aprovação do Plano Marshall começasse[392]. Truman realizou um feito notável de diplomacia presidencial, com uma grandeza de estadista, mais preocupado com os resultados obtidos pela sua Administração do que por ele próprio:

> *Truman sempre daria a Marshall pleno crédito. Quando Clifford instou que o plano fosse chamado de plano Truman, Truman descartou a ideia imediatamente. Seria chamado de Plano Marshall, disse ele. [...] Ele também comentou realisticamente: "Qualquer coisa enviada ao Senado e à Câmara com o meu nome em cima vai estrebuchar algumas vezes e morrer"*[393].

Truman ainda oferece uma última amostra exemplar da diplomacia presidencial com o seu famoso "Ponto 4", um programa amplo e ambicioso de assistência que está na origem do conceito norte-americano de *foreign aid* (ajuda externa) tal como hoje consagrado nos *Foreign Assistance Acts* (Leis de assistência externa) e que constituía um contraponto ao Plano Marshall no resto do mundo[394]. Embora tenha-se firmado, a partir de 1950[395], como

392 "The President had thus lined up his most important support before the battle started. In his *Memoirs* he paid tribute to these allies in these words: 'Credit is due to Republican Senator Arthur H. Vandenberg and to Republican Representative Charles A. Eaton, the chairmen respectively of the Senate Committee on Foreign Relations and the Committee on Foreign Affairs of the House of Representatives. In a Congress dedicated to tax reduction and the pruning of governmental expenditures, they championed this program in a truly bi-partisan manner'". Cf. *ibid*., p. 185.

393 Cf. McCULLOUGH, D., *op. cit*., p. 564.

394 Cf. FERRELL, R., *op. cit*., p. 641-642.

395 "It was not, in fact, until the following year, on June 5, 1950, that Congress got around to enacting the Point Four concept into law, with a hesitancy and with multiple restrictions that tended to vitiate

outra iniciativa de política externa norte-americana claramente identificada com o presidente, mas que gerou mais expectativas do que resultados, o interesse maior do "Ponto 4", em um relato da história da diplomacia de cúpula, decorre da forma algo improvisada com que foi concebido, obedecendo, a exemplo de tantas iniciativas da diplomacia de mandatários, a uma lógica estranha à política externa. Neste caso, tratou-se de um imperativo de *speechwriting*, uma preocupação com o *lead* do discurso de posse de Truman em 1949, que foi dominado pela política externa e necessitava de uma proposta inovadora, de impacto. Clark Clifford, um dos mais próximos e importantes assessores de Truman, tem um relato ilustrativo sobre a concepção do "Ponto 4":

> *Nós estávamos tendo um problema real no fim de dezembro de 1948 para armar o discurso de posse. Nosso homem tinha tido uma vitória esmagadora e surpreendente nas urnas e todos nós sentíamos que [...] ele tinha de ter algo grande e desafiador para apresentar ao país. A maior parte do seu programa era roupa velha, em um sentido de relações públicas, porque tinha sido discutido até a morte na campanha, incluindo até a possibilidade de um Tratado do Atlântico Norte. Precisávamos de algo fresco e provocativo [...] Todos nós nos debruçamos sobre isso, incluindo o Sr. Truman. [...] Eu levei a questão ao patrão. [...] Quanto mais ele pensava naquilo, mais ele gostava. [...] Então, depois de um momento, ele disse: "Isto parece bom. Vamos usá-lo. Podemos trabalhar nos detalhes operacionais mais tarde".*

the great propaganda value it had when President Truman first proposed it". Cf. PHILLIPS, C., *op. cit.*, p. 274.

> *O discurso de posse lidava quase inteiramente com assuntos externos e perto do fim ele enumerava as quatro proposições sobre as quais a nossa política externa deveria repousar. A primeira eram as Nações Unidas, a segunda era o Plano Marshall, a terceira era a Aliança do Atlântico Norte e a quarta era esse "audacioso novo plano", como ele o chamou, para assistência técnica.*
>
> *Ele não podia expô-lo em qualquer detalhe porque ninguém de fato sabia quais eram esses detalhes. Não havia um nome para ele, embora alguns jornais tenham começado a chamá-lo de* Fair Deal *Mundial. A maior parte deles apenas o descrevia como "Ponto Quatro" [...] e é o que ele se tornou desde então*[396].

Depois de Truman, Eisenhower, embora tenha tido uma atividade intensa na política externa, com a retomada, em 1955, dos *summits* – já na forma que lhes deu a Guerra Fria –, não se notabilizaria por uma diplomacia presidencial no estilo, na intensidade e na projeção da de seus dois antecessores democratas. Em contraste com Truman, a diplomacia presidencial de Eisenhower é majoritariamente *ex officio*[397], para os padrões norte-americanos. Seria preciso esperar por um novo presidente democrata e um novo conjunto de crises – novamente Berlim, os mísseis em Cuba, a ameaça do expansionismo soviético em todo o Terceiro Mundo, em especial na América Latina – para que a diplomacia presidencial norte-americana voltasse a ganhar ímpeto e centralidade na história da diplomacia de cúpula.

396 *Apud ibid.*, p. 273.

397 Há uma doutrina que leva o seu nome, mas sem maior projeção, porque na verdade trata-se de uma reedição, em menor escala, da Doutrina Truman, aplicada ao Oriente Médio. "On January 5, 1957, Eisenhower sent a message to the Congress asking for approval of what came to be known as the Eisenhower Doctrine – a threefold Middle East program of economic aid, military assistance, and protection against communist aggression". Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 549.

A relativamente curta presidência de Kennedy contém um grande número de lições sobre diplomacia presidencial, tanto nos acertos, quanto nos erros que o presidente e o seu *staff* cometeram no aprendizado e no manejo da política externa[398]. Kennedy também é exemplo da forma como uma moderna presidência norte-americana encara a política externa: um tema da agenda interna, um campo de provas para a exibição de liderança e *statesmanship* pelo presidente – ambas facilitadas, naturalmente, pelo enorme poder estratégico e econômico dos Estados Unidos e pela capacidade que a presidência norte-americana tem de mobilizar a imprensa nacional e mundial em torno de iniciativas presidenciais. E é precisamente pela liderança que alcança a exercer no Ocidente, onde criou uma verdadeira mística em torno do seu nome, que Kennedy se destaca na história da diplomacia de cúpula.

5.6. Kennedy: liderança e iniciativas

Já na campanha presidencial, Kennedy procurava contrastar-se com Eisenhower, mostrando uma concepção diversa da presidência e do papel pessoal do presidente como líder[399]. Kennedy revelava

398 A análise da diplomacia presidencial de Kennedy está baseada principalmente na obra de GIGLIO, J. N. *The presidency of John F. Kennedy, cit.* O livro clássico sobre a presidência de John F. Kennedy é o de seu principal assessor, SCHELESINGER, A. *A thousand days: John F. Kennedy in the White House.* Boston: Houghton Mifflin, 1965.

399 "He often contrasted himself to Eisenhower, who had supposedly weakened the nation by a failure to lead, creating a vacuum that the legislative branch was ill-equipped to fill. Whether Kennedy was aware of Ike's 'hidden-hand' leadership is irrelevant. Eisenhower had conveyed the image of a tired, aging leader of an outmoded party, an image that Kennedy exploited in 1960. [...] Kennedy's conception of presidential leadership meant more than more moral and legislative leadership: He wished to unleash the president from the office of the presidency. He believed that Eisenhower had so institutionalized the presidency that he was no longer free to act. Kennedy specifically objected to the extent to which Eisenhower had shared power with the cabinet (which met weekly); the chief of staff, Sherman Adams; and the National Security Council (NSC), created in 1947 to advise the president on foreign and defense policy. The NSC especially became a formidable body under Eisenhower, with its newly created planning board that defined issues placed before it; the Operations Coordinating Board, which ensured that decisions were carried out; and the special assistant for National Security Affairs, the White House liaison. To this Ike proposed to add a first secretary of the

consciência de que havia um vácuo de diplomacia presidencial a ocupar nos Estados Unidos, sugerindo que:

> *[Se] este país deve retomar a iniciativa em assuntos externos, deve ser por iniciativa presidencial. Se tivermos de reconstruir nosso prestígio aos olhos do mundo, deverá ser prestígio presidencial. E se nós devermos reganhar uma liderança progressiva nos nossos problemas domésticos, deverá ser liderança presidencial. Se o presidente não se mover, se o seu partido se opuser ao progresso, então a nação não se moverá – e não haverá progresso*[400].

Kennedy assumiu dando uma indicação clara de que a política externa constituiria o seu principal campo de atuação – até porque as questões internas mais prementes, como os direitos civis, eram objeto de polêmica e tendiam a dividir a base de apoio com que o presidente contava governar. Kennedy havia tido uma experiência declaratória em política externa, através de sua atuação no Congresso, como senador[401]. Desde a campanha eleitoral, a política externa e especialmente a rivalidade com a URSS constituem um

government to oversee all foreign affairs agencies. In short Kennedy saw a ponderous bureaucratic system, resulting in group or corporate decisions". Cf. GIGLIO, J. N., *op. cit.*, p. 29-30.

400 *Apud ibid.*, p. 29.

401 "He was even more of an independent on matters of foreign policy. [...] Kennedy also made the headlines following a Senate speech in 1957 on France and Algeria. By then a member of the Senate Foreign Relations Committee, his greatest interest remained foreign affairs, where he was outspoken, independent, and original. [...] His anti-colonialism undoubtedly stemmed partly from his Irish heritage and his father's strong isolationist antipathy to empire. He had become particularly outspoken after visiting Asia in 1951. He strongly criticized French control in Indochina, which he believed created Communists out of nationalists. [...] Still, Kennedy's much publicized address [on Algeria] won him the plaudits of Third World nationalists and Frenchmen opposing government policy. It also added to his many invitations to speak and write on matters of foreign policy. The prestigious Foreign Affairs published a major essay under his byline that Sorensen and the staff had composed". Cf. *ibid.*, p. 8 e 14-15.

eixo central da agenda do seu governo[402]. Seu famoso discurso de posse é completamente dominado pela política externa[403]. Seus discursos mais inspirados e duradouros dizem respeito à política externa, como o que ficou conhecido por *Ich bin ein Berliner* (Sou um berlinense), pronunciado durante a visita à Alemanha, quando o problema de Berlim dominava a agenda entre as duas superpotências, tendo sido responsável, junto com a crise dos mísseis de Cuba, pela mais forte ameaça de guerra entre a URSS e os EUA[404]. Kennedy dá uma lição de diplomacia presidencial contemporânea com esses discursos, mesclando a forma tradicional do discurso com o *sound bite* que começava a dominar também a comunicação diplomática, preocupada com o jornal da noite. Eram sempre ocasião para enviar mensagens poderosas para o público interno e para os seus interlocutores externos, especialmente Khrushchev[405].

402 O famoso debate final entre Kennedy e Nixon atesta essa afirmação. Para uma transcrição dos discursos de abertura e encerramento desse debate, cf. SAFIRE, W., *op. cit.*, p. 279-288.

403 "Kennedy's inaugural address made the occasion memorable. One of the briefest of such speeches, it was also one of the most eloquent, made more so by the increasingly polished Kennedy delivery. The writing was unmistakably Theodore Sorensen's, although the ideas and some of the phraseology came from Kennedy. [...] He proposed a new beginning in United States-Soviet relations, which he knew concerned Americans greatly. He made no mention of domestic goals because of their divisive nature". Cf. GIGLIO, J. N., *op. cit.*, p. 28. Para o texto completo do discurso de Kennedy, famoso pela frase "Ask not what your country can do for you – ask what you can do for your country", cf. SAFIRE, W., *op. cit.*, p. 811-814.

404 O discurso foi pronunciado em Berlim, em 6 de junho de 1963, perante uma multidão que saiu às ruas para saudar Kennedy. Vinte e quatro anos depois, Reagan se valeria do mesmo cenário para desafiar Gorbachev a demolir o muro de Berlim. Para o texto completo, cf. *ibid.*, p. 493-494.

405 "Kennedy also delivered probably his best speech since the inaugural before the General Assembly of the United Nations on 25 September [1961]. Kennedy sent Khrushchev a message, crafted largely by Sorensen, and exploited the anti-Soviet reaction following the Berlin Wall and the resumption of atmospheric testing. He again emphasized the finality of war – 'mankind must put an end to war – or war will put an end to mankind'". Cf. GIGLIO, J. N., *op. cit.*, p. 86. Os "sound bites" abundam: "He challenged the Soviet Union 'not to an arms race, but to a peace race'. He publicly came out for 'general and complete disarmament under effective international control', which could be secured through the UN". Cf. *ibid.*, p. 86.

Kennedy também consolidou a moderna vertente das viagens internacionais do presidente norte-americano. Suas visitas oficiais à França e ao México, quando levou milhares de pessoas às ruas, são exemplos do aparato logístico e publicitário que cerca as grandes visitas de presidentes norte-americanos, neste caso explorando até onde era possível o mito que o jovem presidente dos Estados Unidos forjou rapidamente através da mídia internacional. A visita ao México foi concebida já dentro da estratégia de promover a "Aliança para o Progresso"[406]. Paralelamente, Kennedy foi o responsável pela aceleração da diplomacia de visitas em direção aos Estados Unidos, com um destaque interessante para a África, que já havia sido tema da campanha e objeto de mais de quinhentas referências nos comícios e discursos de Kennedy em 1960[407].

Como em Truman, embora com outra perspectiva (Truman tinha 61 anos quando assumiu a presidência, Kennedy tinha 44), a ideia do aprendizado da política externa é central na diplomacia presidencial de Kennedy. Khrushchev demonstrava ter consciência disso, apostando nas limitações de um processo de aprendizado em pleno desempenho das funções quando planejou a instalação de mísseis nucleares em Cuba:

> *O aventureirismo de Khrushchev levou-o a sérios erros de cálculo. Primeiro ele apostou em que Kennedy se mostraria demasiado jovem, fraco e intelectual para responder efetivamente, apesar do fato de este último ter frustrado o desafio soviético em Berlim. Khrushchev formou esta impressão como um resultado de Viena e da*

406 "Kennedy also helped to set the mood by visiting Latin American countries in all three years of his presidency, including a 1962 journey to Mexico City, where more than one million people greeted him and his wife". Cf. *ibid.*, p. 234.

407 "During the 1960 campaign Kennedy referred to Africa nearly five hundred times. [...] In 1961 he received eleven African leaders at the White House, ten in 1962, and seven in 1963". Cf. *ibid.*, p. 221 e 223.

> *indecisão de Kennedy na Baía dos Porcos, e ele acreditava que se os mísseis pudessem ser instalados antes da detecção americana, Kennedy teria de aquiescer. Como ele pensou poder conduzir tal operação logística sem revelá-la é inconcebível. Além disso, os soviéticos não lograram compreender o quanto o governo dos Estados Unidos acharia essa ação inaceitável*[408].

No *summit* de Viena, em junho de 1961, Kennedy deu uma demonstração importante de liderança ao sair-se adequadamente do teste que o encontro lhe impunha: tratar com um poderoso líder soviético, muito mais experiente, e que contava valer-se da juventude e da inexperiência do seu interlocutor para fazer prevalecer seus pontos de vista:

> *Kennedy preparou-se cuidadosamente para Viena. Bloqueou tempo diário na agenda para ler os grandes discursos de Khrushchev e história soviética; interrogou jornalistas como Walter Lipmann e James Reston do* New York Times*; perguntou ao senador Hubert Humphrey, que havia tido uma conversação de oito horas com Khrushchev em 1959, sobre o perfil da sua personalidade; e questionou Bohlen, Acheson e o professor de Harvard Henry Kissinger, um especialista em relações internacionais, e muitos outros. [...] Khrushchev se deu conta de que Kennedy, apesar de jovem e contido, era determinado e sincero*[409].

Em Kennedy, como em Truman, esse aprendizado se fez seja deliberadamente, por meio do estudo interessado dos assuntos da política externa, seja através da lide prática com a realidade, quase sempre em crises em que a diplomacia presidencial, sem ser passiva,

408 Cf. *ibid.*, p. 193.

409 Cf. *ibid.*, p. 72 e 75.

tem que ser primariamente reativa. O patrocínio norte-americano da operação que culminaria com a desastrosa invasão da Baía dos Porcos, o recrudescimento do envolvimento norte-americano na Guerra do Vietnã, a crise dos mísseis em Cuba e a crise de Berlim seriam distintos campos de aprendizado e de prova para a liderança de Kennedy na área de política externa. A Baía dos Porcos foi seu primeiro grande embate – e seu primeiro grande fracasso, de onde tiraria lições importantes em matéria de planejamento político e tomada de decisões, que lhe seriam de grande utilidade nas crises subsequentes, a de Berlim e a dos mísseis.

A Baía dos Porcos é uma lição, a seu modo, de antidiplomacia presidencial, em função da intempestividade com que o presidente, recém-empossado e mal brifado sobre a questão cubana, se viu impelido a agir, arriscando todo o capital de boa vontade e as expectativas positivas que havia acumulado na campanha e nas primeiras semanas de governo, ao mesmo tempo em que imediatamente expunha as debilidades do seu processo decisório:

> *Na administração apenas Schlesinger expressou desaprovação imediata da proposta invasão. Tendo escutado algo sobre ela no início de fevereiro, ele enviou ao presidente um memorandum, argumentando que "esta seria a nossa primeira iniciativa dramática em política externa. Com um golpe se dissiparia toda a boa vontade ... com a nova administração em todo o mundo. Ela fixaria uma imagem malévola da nova administração nas mentes de milhões". As preocupações de Schlesinger chamaram pouca atenção nas semanas seguintes, porque funcionários da CIA persuadiram o presidente de que os Estados Unidos deveriam agir rápido contra Castro. Como Bissell repetidamente sugeriu, "Não se pode deixar para amanhã esta coisa. [...] Talvez o problema se torne*

> *mais agudo". A inclinação de Kennedy pela informalidade e por reduzidos controles institucionais criou uma situação em que existiam insuficientes salvaguardas burocráticas e a excessiva segurança apenas acobertava o problema. [...]*[410].

Kennedy, entretanto, não deixaria de extrair benefícios práticos com o episódio. Um deles foi o fato de que a crise provocada pela Baía dos Porcos motivou uma aproximação com Khrushchev, que seria de utilidade mais tarde, quando os dois líderes passaram a tratar pessoalmente, e com grande intensidade, os problemas que constituíam o núcleo da agenda americano-soviética[411]. E Kennedy passaria a adotar outra atitude em relação à condução do processo decisório, como no caso da crise de Berlim, em que se ocupou pessoalmente do assunto[412], ou durante a crise dos mísseis em Cuba, em que o papel protagônico do presidente foi grandemente facilitado pelo controle que a Casa Branca exerceu em todo o tratamento da questão[413]. Nas duas crises, Kennedy mostrou uma grande consciência do impacto que o seu desenvolvimento poderia ter sobre a sua imagem como presidente e sobre o sucesso da sua Administração, que contava naturalmente com um segundo mandato. A crise dos mísseis é exemplar:

> *Kennedy percebeu corretamente que os mísseis iriam representar um enorme golpe sobre o seu prestígio, o da sua nação e o do seu partido. Simultaneamente, os soviéticos*

410 Cf. *ibid.*, p. 52 e 55.

411 "The Bay of Pigs affair spawned over two years of correspondence between the two leaders. For the most part, they communicated outside of government channels, sometimes even about personal or family matters, which gradually led to greater empathy between them". Cf. *ibid.*, p. 60.

412 "In fact Jack Kennedy became so directly involved with the Berlin task force, either personally or through Bundy, that one State Department official called him the Berlin desk officer". Cf. *ibid.*, p. 78.

413 "In fact a concerted effort existed to overcome the decision-making inadequacies of the earlier crisis – hence the inclusion of Kennedy's personal advisers, Robert Kennedy and Sorensen, as intellectual watchdogs". Cf. *ibid.*, p. 194.

> *ingenuamente viram a matéria primariamente como uma questão legal internacional [...]. Khrushchev ignorou a tremenda intolerância pública por um envolvimento soviético tão próximo às costas americanas. Robert Kennedy compreensivelmente sugeriu ao seu irmão que "se você não tivesse agido, você teria sido impedido". A jogada soviética tornou-se ainda mais objetável porque ocorreu de forma subreptícia e enganosa. Após informar os líderes dos Estados Unidos de que não teriam intenções de instalar armas ofensivas em Cuba, eles fizeram exatamente isso. Isso fez Kennedy parecer ingênuo por ter confiado nos russos. [...] Entretanto, Kennedy emergiu da crise em uma posição política mais forte*[414].

Embora seja no manejo dessas crises e desafios colocados pela ação soviética no mundo que Kennedy construa boa parte da sua liderança interna e internacional, a diplomacia presidencial de Kennedy não é apenas reativa. Além do seu próprio aprendizado de liderança, que se assemelha em muitos sentidos ao de Truman, Kennedy oferece mais alguns exemplos de diplomacia presidencial na área das iniciativas, uma dimensão que se consolida em seu governo graças à ênfase promocional que alcança (em contraste com o Plano Marshall, cuja ênfase operacional permitia que a iniciativa até mesmo assumisse outra identidade que não a do presidente que a promoveu). Parte substancial da contribuição que Kennedy ofereceu para a diplomacia de cúpula mundial está no campo das iniciativas, precisamente o que, ao lado das grandes visitas, dá forma concreta à vertente ativa da diplomacia presidencial.

Suas três grandes iniciativas foram a "Aliança para o Progresso", o *Peace Corps* (Corpo da Paz) e o programa que ficou conhecido

414 Cf. *ibid.* p. 196-197 e 216.

como *Food for peace* (Alimentos para a paz) – todas elas cercadas de grande esforço publicitário, mas com a novidade de estarem voltadas para áreas do Terceiro Mundo onde a consolidação da liderança de estadista de Kennedy prestava um grande serviço aos interesses da política externa norte-americana em seus esforços de conter as políticas de expansão da União Soviética:

> *Programas como o Peace Corps e a Aliança para o progresso encarnavam o mesmo espírito idealista, fazendo de Kennedy um líder atraente mesmo nas mais remotas áreas do Terceiro Mundo. Na Guiné, por exemplo, Sékou Touré exclamou no momento da morte de Kennedy: "Perdi meu único amigo verdadeiro no mundo lá fora"*[415].

Apresentada aos embaixadores latino-americanos em Washington em 13 de março de 1961, a "Aliança para o Progresso" mostraria a habilidade da presidência de Kennedy para retomar velhas ideias como a política da "Boa Vizinhança" de Roosevelt, apresentando-as sob nova roupagem, ao mesmo tempo em que se apropriava da proposta brasileira da Operação Pan-Americana, que havia tido uma curta sobrevivência, mas havia tido algum impacto sobre os planejadores diplomáticos norte-americanos:

> *Lidando com a América Latina, Kennedy clamou por uma nova e dramática política externa – uma Aliança para o Progresso – para enfrentar as necessidades sociais e econômicas de um povo carente no limiar da revolução. [...] A América Latina apresentava um desafio ainda maior para Kennedy. A hostilidade contra os Estados Unidos havia alcançado um clímax, como atestado pela rude recepção ao vice-presidente Richard Nixon em uma*

415 Cf. *ibid.*, p. 283.

> *visita à América do Sul em 1958. [...] A política da Boa Vizinhança de Franklin Roosevelt estava em sua mente em 1960 quando ele falou em ir além daquela relação para chegar a uma parceria com a América Latina – uma Alianza para el Progreso (Aliança para o Progresso). Uma vez mais Kennedy modelaria uma nova abordagem a partir de ideias e ações passadas e sua obsessão com Castro o impeliria a agir rapidamente*[416].

Embora a "Aliança para o Progresso" não apresentasse resultados compatíveis com a sua estatura promocional[417], é inegável que deixou uma marca permanente, que inspiraria mais tarde a Presidência Bush, por exemplo, quando tentou, com a "Iniciativa para as Américas", dar um novo conteúdo à política interamericana dos EUA, dominada pela questão cubana e pela crise centro-americana, ou a Presidência Clinton, mais exitosa na promoção da Cúpula de Miami e no lançamento da iniciativa de uma Área de Livre Comércio das Américas. Já o *Food for Peace* e o *Peace Corps*, por seu lado, constituem bons exemplos de iniciativa concebida para responder a múltiplos objetivos de política interna e externa. O *Food for Peace* tinha uma ligação direta com as preocupações do setor agrícola norte-americano:

> *Aumentar as exportações agrícolas reduziria excedentes e a fome mundial e promoveria a política externa americana. [...] Os Estados Unidos poderiam melhor se promover junto às nações despossuídas provendo ajuda econômica, particularmente alimentos, e o programa Alimentos para a Paz tornou-se um grande veículo. [...] Em 1960 Kennedy abraçou a ideia do Alimentos para*

416 Cf. *ibid.*, p. 222, 232 e 233. Notar a completa ausência de referência à Operação Pan-Americana, apesar da menção ao incidente que a desencadeou – a viagem latino-americana de Nixon.

417 Para as críticas pertinentes de James Giglio sobre a "Aliança para o progresso", cf. nota 864.

> *a Paz e estabeleceu o escritório da Casa Branca para os Alimentos para a Paz. Ele sugeriu que "a abundância agrícola americana oferece uma grande oportunidade para os Estados Unidos de promover os interesses da paz e de desempenhar um papel importante ajudando a prover uma dieta mais adequada para povos em todo o mundo". Enquanto isso, os Estados Unidos estariam também resolvendo um problema agrícola doméstico*[418].

Já o *Peace Corps* foi concebido como um instrumento de mobilização interna, além de seus objetivos de política externa:

> *Mais do que o esforço na área espacial, o Corpo da Paz representou "o mais afirmativo e sustentado legado" de Kennedy e tornou-se um dos seus programas mais inovadores. [...] Kennedy claramente via a ideia do Corpo da Paz como mais do que altruísta; ele via o Corpo como outra ferramenta na guerra fria. O Corpo da Paz também se tornou um símbolo do impulso moral da nação e do próprio chamamento de Kennedy pelo sacrifício e a busca da excelência. [...] O Corpo da Paz também serviu como um instrumento efetivo para melhorar as relações com o Terceiro Mundo*[419].

Depois de Kennedy, as iniciativas presidenciais constituirão uma das áreas mais cobiçadas – e menos exitosas – da diplomacia de cúpula mundial. A ideia de ligar o nome do chefe de estado ou governo a uma iniciativa de política externa, como imagem de marca do seu governo, passará a ter um grande atrativo para os planejadores de política externa e os estrategistas da imagem dos mandatários.

418 Cf. *ibid.*, p. 114-115.

419 Cf. *ibid.*, p. 155 e 158.

A morte de Kennedy e o seu prestígio mundial dariam uma última contribuição à história da diplomacia de cúpula mundial. Cerca de 90 mandatários estiveram presentes aos funerais em Arlington, inaugurando uma prática contemporânea de grandes encontros ou mobilizações de chefes de estado e governo em função de homenagens ou comemorações. O enterro do imperador Hiroíto, as comemorações do bicentenário da queda da Bastilha, do cinquentenário do Dia da Vitória na Europa e do cinquentenário das Nações Unidas constituem outros exemplos da diplomacia de homenagens em âmbito mundial.

5.7. A continuação da expansão da diplomacia de cúpula

O mundo de Kennedy já é um prelúdio da multiplicação da atividade de cúpula na diplomacia mundial. Ao lado de Kennedy e Khrushchev, outros líderes despontavam como importantes administradores de mudanças na inserção de seus países nas relações internacionais – De Gaulle, "o grande mestre da diplomacia voluntarista"[420], e Konrad Adenauer, por exemplo –, ou como lideranças mundiais em temas localizados – Josip Tito e Gamal Abdel Nasser no Movimento Não Alinhado e no mundo árabe, respectivamente –, ou ainda como lideranças nacionais com forte projeção internacional, como Nehru ou Fidel Castro. Seria demasiado extenso detalhar as realizações e o modo de atuar de cada um deles. Fora da linha da grande diplomacia de cúpula proporcionada pela diplomacia presidencial norte-americana, qualquer desses nomes ou vários outros que surgiram depois, como Margareth Thatcher e François Mitterrand, ou Helmut Kohl,

420 A expressão é de Roberto Campos. Cf. CAMPOS, R., *op. cit.*, p. 1039. De Gaulle de fato encarnaria o retorno da França à grande diplomacia de cúpula de Luís XIV, Napoleão e Napoleão III. Sua personalidade e o manejo que daria à sua política externa e aos negócios do Estado francês estão bem simbolizados na frase que pronunciou quando se refugiou na Inglaterra, após a invasão alemã – "Je suis la France" –, em uma atitude que motivou de Churchill, na época, o comentário bem-humorado de que "The heaviest cross I beat is the Cross of Lorraine". Cf. SAFIRE, W., *op. cit.*, p. 815.

ou ainda Brejnev e Gorbachev, ou ainda Indira Gandhi e o próprio rei Hussein da Jordânia, representam plenamente esse conjunto de estadistas que fazem política externa na primeira pessoa do singular.

Esses nomes ilustram que, quase sempre, o destaque do mandatário como condutor da política externa está ligado à própria importância da política externa para a sobrevivência do país, como é o caso da Alemanha de Adenauer ou da França de Gaulle, ou à sua redefinição como nação, como é o caso da Alemanha reunificada de Kohl.

A diplomacia de Adenauer – com a ênfase na aliança com os EUA através da OTAN e na cooperação com a França, deixando de lado a atraente proposta soviética de trocar a unificação alemã pela neutralização do país[421] – foi instrumental para definir a própria existência do seu país. Foi o fortalecimento econômico e político da Alemanha, que dependia estreitamente das duas alianças, a Atlântica e a Europeia, objetos ambas da ação de Adenauer, que acabou possibilitando, mais tarde, a própria unificação por ele afastada inicialmente com grande sentido de realismo e pragmatismo. Ao fazer política externa, Adenauer estava, como Bismarck, (re)construindo a própria Alemanha, cuja diplomacia de cúpula seguiria um curso ascendente com Willy Brandt e a sua Ostpolitik[422]. De Gaulle encarnou pessoalmente o projeto de ressurgimento nacional da França em suas várias dimensões: a independência em relação aos Estados Unidos, o contraste com a Grã-Bretanha, a aliança com a Alemanha e a projeção no mundo,

421 "For nearly a decade, Adenauer had rejected all the proposals to advance unification by sacrificing his Western ties". Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 571.

422 "Brandt put forward the then startling thesis that, since reliance on the West had produced stalemate, unification should be sought through German rapprochement with the communist world. He urged his country to recognize the East German satellite, to accept the border with Poland (the Oder-Neisse Line) and to improve relations with the Soviet Union. With East-West relations eased, the Soviet Union might prove less rigid on the issue of unification". Cf. *ibid.*, p. 734-735.

especialmente no de língua francesa, chegando ao limite no famoso discurso no Quebec[423].

Entretanto, do ponto de vista da diplomacia presidencial propriamente dita, os Estados Unidos continuam a fornecer exemplos consistentes e ilustrativos em muitos aspectos que nos interessam, com as presidências de Nixon, Reagan e Bush.

5.8. Nixon e Kissinger: um caso peculiar de diplomacia de cúpula

Nixon[424] merece figurar com destaque em uma súmula da diplomacia de cúpula mundial por várias razões, inclusive pelo lance audacioso e bem concebido da abertura para a República Popular da China[425], mas talvez a mais importante delas seja porque oferece um exemplo de condução da diplomacia não tanto pessoalmente pelo presidente, mas pela presidência, que se tornou hipertrofiada sob o duplo comando de Nixon e de Henry Kissinger. Essa hipertrofia chegou a extremos de relegar o departamento de Estado à mera condição de agência executora da rotina da política externa norte-americana, e o secretário de Estado (na maior parte do tempo William Rogers), praticamente a um espectador:

423 "Accuelli par une foule délirante, le Général alla beaucoup plus loin qu'une exaltation des liens culturels entre la France et son ancienne colonie canadienne qu'elle avait perdue en 1763. Le 24 juillet à Montréal, dans une alocution improvisée réclamée par la foule, il donna à ses paroles un caractère nettement politique: 'ce soir, ici et tout au long de la route, je me trouve dans une atmosphère comme celle de la Libération... La France entière sait, voit et entend ce qui se passe ici. Vive Montréal, vive le Québec, vive le Québec libre, vive le Canadá français, vive la France'". Cf. DUROSELLE, J.-B., *op. cit.*, p. 703.

424 As considerações sobre Nixon estão baseadas nas obras de KISSINGER, H. *Diplomacy, cit.*, p. 674-761; e *White House years.* Boston: Little Brown, 1979; THORNTON, R. C. *The Nixon Kissinger Years. The reshaping of American foreign policy*. New York: Paragon House, 1989; HOFF, J., *op. cit.*, p. 147-273.

425 "Richard Nixon led an Administration of unusual importance in foreign affairs. The great crowning achievement of the Nixon era was opening relations with the People's Republic of China, which had been estranged from the United States for over two decades". Cf. BARRETT, D., *op. cit.*, p. 79.

> *Um notável exemplo de sistema de decisão em política externa centrado na Casa Branca vem da administração Nixon. O presidente eleito tinha "muito pouca confiança no departamento de Estado. Seu pessoal não tinha lealdade a ele ... ele estava determinado a dirigir a política externa da Casa Branca". [...] Nixon oferecia a embaixadores-chave a permissão e os meios técnicos para comunicar-se com o presidente (por intermédio de Kissinger), evitando o procedimento normal de embaixadores que se comunicam com Washington enviando telegramas ao secretário de Estado*[426].

Nixon e Kissinger representam de forma peculiar a interação entre presidente e principal responsável pela política externa. O prêmio Nobel dado a Kissinger em 1974, como executor de uma linha de diplomacia presidencial (no caso, a "paz com honra" e a retirada norte-americana do Vietnã), é ilustrativo de como pode operar essa dicotomia entre o presidente e o chanceler. Joan Hoff chegou a cunhar a expressão "Nixinger" para identificar essa diplomacia:

> *A "relação especial" do presidente com o seu assessor de segurança nacional foi tão mais longe do que outros exemplos clássicos da história da colaboração em política externa dos EUA no século XX – Woodrow Wilson e o Coronel Edward M. House, Franklin D. Roosevelt e Harry Hopkins – que é possível falar em uma diplomacia de "Nixinger"*[427].

Kissinger ganha muito do crédito por uma política externa que, na verdade, é reconhecida como sendo de Nixon, que a concebeu em grande parte, sustentou-a e deu-lhe autoridade. O próprio

426 Cf. *ibid.*, p. 75-76.

427 Cf. HOFF, J., *op. cit.*, p. 156.

Kissinger, embora reivindique abertamente parte substancial do crédito pela concepção e implementação das principais linhas da diplomacia do presidente, falando muitas vezes no plural[428], e os estudiosos da política externa de Nixon coincidem em que este em todo o momento, e mesmo desde muito antes de assumir a Presidência, deu a orientação geral e impôs as principais diretrizes do que realizou. Richard Falk, por exemplo, é taxativo a respeito:

> *Nixon merece o principal crédito, e assumiu a principal responsabilidade, pelas mudanças na direção política implícitas nas ações em direção à acomodação com a China e a* détente *com a União Soviética. Nos dois casos havia receptividade no lado sino-soviético [mas] foi Nixon quem decidiu responder afirmativamente*[429].

A política chinesa dos EUA no início dos anos 70 é frequente e acertadamente citada como exemplo da condução pessoal da política externa por Nixon e da influência da liderança política na facilitação da diplomacia[430]. "A decisão de perseguir a *détente* com a China, que, se materializou em 1972", diz Robert Art, "é um bom exemplo de política externa presidencialmente imposta e presidencialmente iniciada"[431]. De fato, a viagem de Nixon à China foi a culminação de uma política elaborada durante longo tempo. Já em 1967, em artigo de *Foreign Affairs*, Nixon se referia

428 Na disputa para saber quem foi responsável pela política externa dos anos Nixon/Kissinger, o então secretário de Estado tem seus detratores. Joan Hoff é mordaz, ao falar da "ability [Kissinger] showed in creating the illusion that Nixon's foreign policy was his own". Cf. *ibid.*, p. 149.

429 *Apud ibid.*, p. 152.

430 "America's opening to China offers a good case study of the role of personalities in the conduct of foreign policy... [...] necessity dictated that rapprochement occur, and the attempt would have had to be made no matter who governed in either country. But the smoothness and the speed with which it developed and the scope it assumed owed a great deal to the subtlety and singlemindedness of the leaders on both sides [...]". Cf. *ibid.*, p. 729.

431 Cf. ART, R. J. "A critique of bureacratic politics". In: ART, R. J.; JERVIS, R. (ed.). *International politics*. New York: Harper Collins Publishers, 1992, p. 442.

à impossibilidade de deixar a China para sempre isolada[432]. Em 1968, antes da eleição, ele repetiria a posição, abrindo caminho para a política que seguiria mais tarde, quando a questão do Vietnã já estivesse de alguma forma encaminhada e até mesmo para dar suporte às negociações conduzidas por Henry Kissinger. A política chinesa de Nixon seria uma das linhas-mestras da sua diplomacia presidencial, inscrevendo-se como um dos pilares da sua abordagem das relações internacionais – que Kissinger denominou "diplomacia triangular", no que identifica um retorno dos EUA à *Realpolitik*[433].

A política chinesa de Nixon é um exemplo de diplomacia presidencial por várias outras razões. O manejo que Nixon faz de suas credenciais conservadoras – de que tinha dado sobradas mostras inclusive durante o macarthysmo – é uma delas. Outra é a capacidade de compreender e promover a política chinesa no contexto maior das relações dos Estados Unidos com o bloco soviético. Barrett resume essas duas razões:

> *[...] Richard Nixon trouxe credenciais únicas para a presidência, as quais lhe permitiram e o levaram a viajar à China para discussões com seus líderes. Primeiro, Nixon tinha uma inegável reputação como anticomunista, que datava de seus dias como um influente congressista, nos anos 40 e 50, dedicado a procurar comunistas no governo americano. Segundo, Nixon compreendia bastante bem que a China tinha há muito deixado a sua aliança com [...] a União Soviética. Ele sabia que existia a oportunidade de jogar a "carta chinesa", ou seja,*

432 Cf. KISSINGER, H. *Diplomacy, cit.*, p. 719 e ss. Nixon diria em seu artigo: "Taking the long view, we simply cannot afford to leave China forever outside the family of nations, there to nurture its fantasies, cherish its hates and threaten its neighbors. There is no place on this small planet for a billion of its potentially most able people to live in angry isolation". *Apud ibid.*, p. 721.

433 Cf. *ibid.*, p. 703-732. A referência à *Realpolitik* está na p. 724.

> *pressionar a União Soviética a aceitar a continuação da liderança global americana mostrando aos russos que os EUA poderiam aliar-se mais estreitamente com a única outra superpotência comunista no mundo*[434].

A política chinesa de Nixon seria, também, um exemplo de processo diplomático, pela cuidadosa preparação e pela simbologia empregada de parte a parte, em que não faltou o recurso ao intercâmbio esportivo como forma de preparar os próximos movimentos e mobilizar a opinião pública, no que ficou conhecido como "diplomacia do pingue-pongue". Quando a visita de Nixon concluiu, os EUA haviam assumido a liderança em um processo que mudaria dramaticamente o padrão das relações internacionais do pós-guerra. O reconhecimento da China, mais tarde, em 1979, em pleno governo Carter, seria a mera formalização desse passo da parte dos EUA. A China já seria um interlocutor reconhecido em todo o Ocidente.

Outro exemplo de diplomacia presidencial dado por Nixon é a doutrina que leva o seu nome e que constitui um esforço inteligente para procurar extrair algum benefício político, ainda que em medida modesta, da necessidade presidencial de administrar a política vietnamita dos EUA e começar a implementar a retirada norte-americana do Sudeste da Ásia. Nixon emitiu a sua doutrina no contexto da chamada "política de vietnamização" da guerra do Vietnã e como forma de conciliar a pressão da opinião pública norte-americana, contrária ao prolongamento do envolvimento norte-americano, e os compromissos e interesses dos EUA em matéria de defesa e contenção do comunismo nas suas áreas de influência.

Basicamente, o que a doutrina Nixon queria dizer é que, se se repetisse uma situação semelhante à que havia levado os EUA a

434 Cf. BARRETT, D., *op. cit.*, p. 80.

se envolverem no Vietnã, a reação norte-americana seria diversa. Anunciada por Nixon fora de qualquer previsão durante uma entrevista coletiva à imprensa, em Guam, em 25 de julho de 1969 (provavelmente para ocupar espaço da mídia durante um longo périplo presidencial)[435], a doutrina Nixon explicitava novos critérios para o envolvimento dos EUA em apoio a aliados no mundo, com a preocupação clara de evitar outros conflitos semelhantes ao do Vietnã. Esses critérios seriam depois elaborados em um discurso em novembro de 1969 e no relatório anual de política externa relativo àquele ano, uma inovação em que Nixon, valendo-se de um texto burocrático preparado pelo Conselho de Segurança Nacional, delineava as premissas básicas da sua política externa[436]. Em 1970, a doutrina já se consolidava como a generalização da política de vietnamização da guerra do Vietnã[437].

Finalmente, Nixon oferece um exemplo interessante de uso da política externa como uma tentativa de influenciar a política interna. No auge da crise provocada por Watergate, Nixon procurou conter os danos invocando a necessidade de preservar a sua autoridade como responsável pela política externa. "O que importa mais nesta hora crítica", diz ele em 19 de outubro de 1973,

435 "Nixon unexpectedly presented it to a group of reporters on July 25, 1969, on a 'non-quotation basis' at a background press briefing in Guam, the first stop on an around-the-world trip". Cf. HOFF, J., *op. cit.*, p. 164.

436 Sobre a Doutrina, cf. KISSINGER, H. *Diplomacy, cit.*, p. 708-709. "The Nixon Doctrine dealt with the paradox that America's two post war military engagements, Korea and Vietnam, had been on behalf of countries to which America had no formal commitment, and in regions which were technically not covered by alliances. With respect to these regions, the Nixon Doctrine sought to navigate between overextension and abdication by establishing three criteria for American involvement: The United States would keep its treaty commitments. The United States would 'provide a shield if a nuclear power threatens the freedom of a nation allied with us or of a nation whose survival we consider vital to our security'. In cases involving non-nuclear aggression, the United States would 'look to the nation directly threatened to assume the primary responsibility of providing the manpower for defense'". Cf. *ibid.*, p. 708.

437 "By 1970 the Nixon Doctrine had evolved into the internationalization of the policy of Vietnamization or, at the very least, its blanket application to the Far East". Cf. HOFF, J., *op. cit.*, p. 165-166.

"é a nossa habilidade para agir [...] [H]á aqueles na comunidade internacional que podem sentir-se tentados, pelas nossas dificuldades em casa ligadas a Watergate, a mal interpretar a unidade da América e a sua determinação de enfrentar os desafios que nós temos no exterior"[438]. Embora esse tipo de apelo não tenha resultado em um alívio na pressão sobre o presidente, que renunciou menos de um ano depois, trata-se de uma percepção que parece ter deitado raízes na cultura política norte-americana. Prova disso foi a suspensão dos *hearings* sobre o escândalo Irã-Contras, em 1987, cada vez que Reagan viajava ao exterior – possivelmente uma forma de sinalizar aos interlocutores norte-americanos que o presidente, enquanto representante dos Estados Unidos, desfrutava de apoio e legitimidade para defender seus interesses e pontos de vista.

A ideia de não abalar a autoridade do presidente engajado em negociações no exterior constitui um elemento importante na análise das relações entre diplomacia presidencial e política interna; o caso de Nixon mostra os limites óbvios que o uso da diplomacia presidencial tem em uma situação de grande perda de autoridade do mandatário em função de uma crise interna.

5.9. Alguns outros exemplos da diplomacia presidencial norte-americana

Outros presidentes norte-americanos continuariam a dar contribuições importantes para a experiência da diplomacia de cúpula mundial. Carter, por exemplo, teve a originalidade de revisitar o wilsonianismo com a sua política de direitos humanos[439],

438 Cf. NIXON, R. *Memoirs*, p. 932, *apud ibid.*, p. 270.

439 "Recalling the idealistic approach to international affairs of Woodrow Wilson, Carter asserted as a Presidential candidate that American idealism should be at the heart of foreign policy-making. [...] When all is said and done, however, Carter's emphasis on human rights struck a responsive chord with millions of people in the United States and around the world. It also set precedents which subsequent Presidents have not been able to ignore entirely". Cf. BARRETT, D., *op. cit.*, p. 82-83.

que ficou sendo uma imagem de marca da sua política externa, ao lado de alguns outros êxitos ou realizações tópicos, como a promoção dos Acordos de Paz de Camp David entre Israel e o Egito ou o Acordo Carter-Torrijos sobre a restituição do Canal do Panamá à soberania panamenha, em que também deu uma lição de negociação com o Congresso para obter a aprovação do Acordo[440]. Carter deixou de fato um legado de diplomacia pessoal[441]. Mesmo os grandes fracassos e problemas desconcertantes que a Administração Carter enfrentou – a crise dos reféns na Embaixada em Teerã, a invasão soviética do Afeganistão, o embargo à URSS, o segundo choque do petróleo, o agravamento da crise centro-americana e a revolução sandinista na Nicarágua – não foram suficientes para apagar no longo prazo a imagem positiva que o presidente conquistou e que lhe garantiu, posteriormente e até hoje, um espaço sem precedentes para um ex-presidente na política externa do seu país, tanto sob as administrações republicanas de Reagan e dos Bushes como nas administrações democratas de Clinton e Obama, atuando seja por conta própria, seja como enviado especial do governo norte-americano, seja ainda como representante *ad hoc* de organizações internacionais.

440 Certamente, Carter tinha em mente o exemplo histórico de Wilson e sua Liga das Nações. "The Carter Administration consulted with at least seventy Senators during the final negotiations of the Panama Canal Treaty". Cf. FISHER, L. *Constitutional conflicts between Congress and the president*, *cit.* p. 221.

441 Sua atuação no processo que levou a Camp David, com grande impacto interno e internacional, é exemplar. "The most spectacular success of the Carter Administration was the Camp David Accords, which brought about peace between Israel and Egypt. Carter himself could take much personal credit for the peace agreement, as he personally negotiated between Israel's Menachem Begin and Egypt's Anwar Sadat, who personally disliked each other. Carter recalled: 'We [Carter and Sadat] walked into the cabin, we sat down, and we looked at each other. I didn't say anything for quite a while because I didn't know what to say. I don't think I've ever been so grave or so serious about anything that I have said in my life. I then said to him, 'I understand you're leaving'. He said, 'Yes'. I said to him, 'Have you really thought about what this means?' He said, 'Yes'. 'Then let me tell you. It will mean first of all an end to the relationship between the United States and Egypt. There is no way we can explain this to our people ... last but not least, it will mean the end of something that is very precious to me: my friendship with you'". Cf. BARRETT, D., *op. cit.*, p. 83-84.

Reagan aparece como um extraordinário condutor da política externa – um *papel*, literalmente, que ele desempenhou de forma impecável, com grande efeito sobre a sua imagem de liderança internacional e interna. Embora tenha sido concebida até mesmo uma duvidosa doutrina com o seu nome[442], e a força da política externa de Reagan no plano das relações Leste-Oeste tenha estado em sua ênfase no rearmamento norte-americano, Reagan é o paradigma da diplomacia presidencial de representação, concebida nos mínimos detalhes pela sua equipe e executada por um grande ator político, cuja habilidade de comunicação lhe valeu a designação de "Grande Comunicador"[443]. Kissinger tem uma análise muito útil sobre o papel de Reagan, que convém anotar:

> *Os detalhes da política externa aborreciam Reagan. [...] [Um] presidente com o mais raso currículo acadêmico desenvolveria uma política externa de extraordinária consistência e relevância. Reagan podia ter tido apenas algumas poucas ideias básicas, mas essas ideias também eram as questões centrais da política externa do seu período, o que demonstra que um senso de direção e a força das próprias convicções são ingredientes-chave da liderança. [...] Reagan pôs em prática uma política externa de grande coerência e considerável poder intelectual*[444].

442 "[T]he Reagan Doctrine [stated] that the United States would help anticommunist counterinsurgencies wrest their respective countries out of the Soviet sphere of influence. This meant arming the Afghan mujahideen in their struggle with the Russians, supporting the Contras in Nicaragua, and aiding anticommunist forces in Ethiopia and Angola. [...] [T]he Reagan Doctrine amounted to a strategy of helping the enemy of one's enemy". Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 774.

443 "The picture emerging from the Tower Commission Report and other sources was of a President with a remarkable 'hands off' style of management, leaving major decisions and implementation of those decisions to others". Cf. *ibid.*, p. 88.

444 Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 765.

Finalmente, George Bush encerra esta lista de exemplos da diplomacia de cúpula pela combinação peculiar que fez entre inúmeros sucessos de política externa e a incapacidade de revertê-los em benefício da sua reeleição, mostrando muito claramente os limites da ação diplomática presidencial se ela não se sustentar em outros fundamentos mais consistentes do ponto de vista da política interna, notadamente na área econômica:

> *George Bush podia exibir sucessos de política externa muito além da mais selvagem imaginação dos seus antecessores. Não supreendentemente, sua posição nas pesquisas alcançou níveis com que nenhum dos seus antecessores do pós-guerra podiam competir, alcançando a marca espetacular de 87 por cento em fevereiro de 1991 [...]*[445].

Esses êxitos, no entanto, foram intransitivos do ponto de vista eleitoral. Já na campanha extraordinária por uma vaga de Senador pela Pennsylvania, em 1991, essa intransitividade ficara patente – o candidato de Bush, seu ex-procurador-geral Richard Thornburgh, foi derrotado por um candidato inexperiente, o democrata Harris Woofford, que baseou sua campanha em críticas ao excesso de tempo dedicado pelo presidente à política externa:

> *O presidente, [Woofford] disse, estava gastando demasiado tempo em assuntos internacionais; mais atenção tinha de ser dada a assuntos domésticos. [...] No final da campanha, as viagens do presidente ao exterior já se haviam tornado um passivo; trabalhadores da campanha de Wofford vestiam camisetas que celebravam o* tour *mundial de Bush "Em toda parte menos na América". [...] O desfecho chegou em um ano.*

445 Cf. PETERSON, P. "The international system and foreign policy". In: PETERSON, P. (ed.). *The President, the Congress and the making of foreign policy, cit.*, p. 3.

> *George Bush foi incapaz de transformar suas realizações de política externa em uma vitória na disputa pela reeleição*[446].

De certa forma, Bush mais uma vez comprovaria a experiência por que já havia passado ninguém menos do que Winston Churchill, apeado do poder em plena Conferência de Potsdam, depois de quase seis anos de liderança da Grã-Bretanha durante a guerra: os assuntos internos e os interesses de curto prazo dos eleitores são determinantes. "Os índices de aprovação de Bush", lembra Forrest MacDonald, "caíram de um récord ápice no final da guerra [do Golfo] para uma cifra negativa em menos de um ano, e em não pequena medida porque suas habilidades em diplomacia e assuntos externos de alguma forma haviam-se tornado irrelevantes"[447].

5.10. Os *summits* do pós-Guerra, as reuniões de cúpula, a multiplicação das viagens

A diplomacia de cúpula contemporânea tem grande parte da sua imagem ligada ao formato do *summitry* dado pelos grandes encontros de cúpula das duas superpotências no contexto da Guerra Fria. Os *summits* ressurgiram em 1955 cercados do aparato de propaganda e *marketing* das partes e sempre envoltos na mística do tratamento de grandes e ameaçadores problemas mundiais, como a corrida armamentista e os possíveis estopins de uma confrontação nuclear. Foram-se acelerando em ritmo, até se tornarem anuais, à exceção de alguns momentos mais críticos nas relações entre a URSS e os EUA. Ao mesmo tempo, evoluíram para

446 Cf. *ibid.*, p. 4.

447 Cf. McDONALD, F., *op. cit.*, p. 424. É preciso lembrar também que foi em uma viagem ao exterior, parte de um difícil processo negociador com o Japão na área comercial, que Bush teve o seu momento mais difícil na presidência, quando desmaiou durante o banquete que lhe oferecia o primeiro-ministro japonês. A força e o simbolismo da imagem certamente tiveram um impacto devastador sobre o capital acumulado por Bush na área externa.

abarcar também, e cada vez mais, assuntos econômicos, a partir dos primeiros *summits* do Grupo dos Sete. E, nessa evolução, os *summits* guardaram essa noção de que constituem encontros entre líderes poderosos, capazes efetivamente de influenciar o curso das relações internacionais[448].

Não se reduzia, no entanto, à sua maior frequência e projeção na opinião pública mundial a novidade desses *summits* em relação às grandes visitas de chefes de estado e governo, que há muito se haviam fixado como a imagem de marca da diplomacia de cúpula, ou às Conferências de Paris e as dos "Três Grandes" durante a Guerra, muito mais pragmáticas. A Conferência de Paz de Paris, especialmente no âmbito da chamada "Comissão dos Quatro Grandes", formada pelo presidente dos Estados Unidos, Wilson, e pelos chefes de governo da França (Clemenceau), Reino Unido (Lloyd George) e Itália (Orlando), e as três conferências dos "Três Grandes" durante a Segunda Guerra, foram conferências formais em que os mandatários, em função de uma percepção expressa do poder dos seus Estados, negociaram assuntos genéricos ou específicos e puseram à mostra todas as suas diferenças e coincidências de percepção. Os *summits* foram, assim, na sua origem, substantivos, *work sessions*, muito mais do que *photo opportunities*. Eles moldaram a relação no período que estava à

448 A ideia de *summit* surgiu não para designar de modo geral a parte da diplomacia de cúpula que se manifesta através de encontros de mandatários, mas sim aquela reduzida porção desses encontros que tem uma relação com o poder mundial. O conceito de *summit* designa, assim, necessariamente, um encontro entre os principais líderes mundiais. Obviamente, ao se falar da Rio-92, por exemplo, como o *Earth Summit*, estava-se dando uma utilização lata ao conceito, mas mesmo assim uma utilização que tinha uma relação com a ideia básica de *summit:* a de que de um *summit* participam os mandatários que detêm poder, que contam. Sem a presença de diversos chefes de estado ou de governo do G7 e de alguns poucos países em desenvolvimento, dificilmente se teria utilizado a imagem de um *summit* para referir-se ao segmento de chefes de estado e de governo da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Nenhuma outra conferência de cúpula das Nações Unidas ganhou esse apelativo, mesmo tendo segmentos de chefes de estado e de governo. A tradução de "encontro de cúpula" para a expressão inglesa *summit* não é exata, porque no mundo ibero-americano a expressão "cúpula" ("cimeira" em português de Portugal) tem sido usada de forma genérica, como sinônimo de encontro de mandatários.

frente e não foram mero reflexo da relação passada. É no primeiro *summit* da Guerra Fria – Genebra, 18 a 23 de julho de 1955, que reuniu os mandatários dos "Quatro" – EUA, URSS, França e Grã-Bretanha[449] – que a substância cedeu lugar a outros objetivos – o contato pessoal, a *photo opportunity*, a "atmosfera", o *summit* cujo objetivo e resultado são ele próprio.

Em 1950, na campanha eleitoral que o reconduziria à chefia do governo britânico, Churchill tentou promover a ideia de um *summit* das quatro potências para tentar concluir o trabalho inacabado ou malconduzido em Yalta e Potsdam[450]. A ideia, entretanto, esbarrou na dinâmica própria que as relações entre os EUA e a URSS já haviam adquirido. O Reino Unido havia claramente perdido *leverage* para propor uma iniciativa desse alcance. A ideia foi sistematicamente rejeitada, mas mesmo assim, apesar de não realizada no primeiro momento, ensejou uma série de reflexões importantes que levariam, após a morte de Stalin, o fim da Guerra da Coreia e as primeiras manifestações do "degelo", à longa série de reuniões entre os dois principais líderes mundiais[451]. O resultado do processo lançado por Churchill seria o *summit* de Genebra (julho de 1955), que entrou para a história da diplomacia de cúpula, do ponto de vista do Ocidente, como um fim em si mesmo, uma iniciativa destinada a criar atmosfera e desenvolver as relações pessoais entre os mandatários. O primeiro-ministro britânico Harold Macmillan refere-se a Genebra, enfatizando o que

449 "The Soviet delegation was led by Premier Nikolai Bulgarin [but] Khrushchev, as general secretary of the Communist Party, played the most important role. President Eisenhower of course led the U.S. delegation, but it was clear to us that foreign policy was handled by Dulles. Britain and France made up the rest of the Big Four, and the principal topics were the division of Germany and the reduction of arms". Cf. DOBRYNIN, A., *op. cit.*, p. 37.

450 "Prime Minister Winston Churchill had coined the phrase 'a meeting at the summit', but his term of office did not last long enough for him to participate in the first summit meeting since those of Yalta and Potsdam[...]". Cf. *ibid.*, p. 37.

451 Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 508-521.

seria a principal linha de justificação do *summitry* do pós-Guerra: as relações pessoais, a atmosfera, o "espírito", em uma abordagem que substitui o conteúdo pela forma provavelmente em função da própria impossibilidade de dar conteúdo efetivo às conversações:

> *Não que as discussões tivessem sido especificamente notáveis... O que mexeu com a imaginação do mundo foi o fato de um encontro amistoso entre os chefes dos dois grandes grupos em que o mundo se divide. Esses homens, carregando suas imensas responsabilidades, se encontraram e falaram e fizeram piadas juntos como mortais ordinários...*[452]

Chamando a atenção para o fato de que os grandes enfrentamentos da Guerra Fria tiveram origem a partir da suposta confiança estabelecida em Genebra, Kissinger aponta e critica o clima de autocomplacência com um *summit* que não trouxe qualquer benefício concreto para os EUA:

> *[O] encontro de cúpula de Genebra de 1955 provou ser algo completamente diferente do que Churchill originalmente propusera. Em vez de rever as causas da tensão, os líderes [...] mal mencionaram as questões que haviam produzido a Guerra Fria. A agenda oscilou de tentar fazer pontos na área de propaganda [...] a exercícios de psicologia amadorística. [...] O mero fato de que um encontro não confrontacional havia ocorrido [...] alimentou a esperança das democracias de que a longamente prevista transformação da União soviética estava em curso. [...] O* summit *e a sua atmosfera circundante tornaram-se o seu próprio êxito. [...] Mesmo que o encontro de Genebra estivesse sendo saudado no*

452 *Apud ibid.*, p. 517.

> *ocidente como o começo de um degelo na Guerra Fria, ele estava precedendo a fase mais perigosa da Guerra Fria. Porque os líderes soviéticos haviam retirado conclusões muito diferentes das dos líderes das democracias. [...] [Os líderes soviéticos] haviam recebido um certificado de boa conduta sem engajar-se em uma exploração séria de qualquer das questões [...]*[453].

A avaliação de Dobrynin sobre o encontro de Genebra tende a corroborar o acerto das críticas de Kissinger: "... nosso ministério do exterior avaliou favoravelmente o *summit* de Genebra, em parte porque o encontro terminou em sorrisos por todos os lados, e um chamado espírito de Genebra foi frequentemente invocado mais tarde para ajudar a acalmar as disputas"[454].

Também no *summit* de Camp David, em setembro de 1959, a principal *rationale* é o "espírito" por trás da iniciativa. Camp David e Genebra tiveram prosseguimento em Paris, em maio de 1960, e Viena, em junho de 1961, já no formato reduzido aos dois líderes das superpotências. Viena teve uma projeção especial por oferecer uma impressão de duelo entre Kennedy e Khrushchev, revelando-se a natureza dos *summits*, se bem preparados, como um bom campo para a formação de um mandatário na área de política internacional[455].

453 Cf. *ibid.*, p. 516-518.

454 Cf. DOBRYNIN, A., *op. cit.*, p. 38.

455 "Vienna represented perhaps the most frank discourse between the two superpowers since 1945. The meeting revealed fundamental ideological differences, suspicions, and antagonism that had mounted since the early period of the cold war. Nothing seemed to change as a result of the meeting, at least not immediately, but their experiences in Vienna in time enabled the two leaders to appreciate and better understand each other. Kennedy eventually learned to discount Khrushchev's menacing rhetorical flourishes, and Khrushchev came to realize that Kennedy, although youthful and low key, was determined and sincere". Cf. GIGLIO, J. N., *op. cit.*, p. 75. Kennedy teve uma boa tirada em seu confronto com Khrushchev: "After one ideological exchange, Kennedy finally replied, 'Look, Mr. Chairman, you aren't going to make a Communist out of me and I don't expect to make a capitalist out of you, so let's get down to business'". Cf. *ibid.*, p. 76.

Com o tempo, os *summits*, alteraram de vez a *rationale* que os criou durante a guerra e os recriou nos anos 50: de um conjunto de sessões de trabalho dos mandatários para decidir assuntos substantivos prementes e de uma oportunidade para gerar atmosfera e um espírito de diálogo e compreensão, os *summits* passaram a ser instâncias de corroboração de decisões ou processos já em curso – por exemplo, o desarmamento, uma área na qual cada vez mais foi sendo possível chegar a entendimentos tópicos, capazes de gerar algum *lead* para a imprensa, na forma de acordos fechados para a redução de armas nucleares. A ninguém ocorrerá achar que Ronald Reagan se desincumbia de seu papel nos encontros com Gorbachov da mesma forma que Roosevelt, Churchill, Stalin ou Truman – negociando pessoalmente as decisões que emanariam do encontro. Ainda assim, a mística da relação pessoal, o uso da autoridade presidencial, o clima de opinião pública gerado pelos *summits* parecem continuar dominando a sua evolução. O próprio Reagan diz em suas memórias:

> *Começando com Brezhnev eu tinha sonhado em encontrar-me pessoalmente a sós com um líder soviético porque eu pensava que nós poderíamos ser capazes de realizar coisas que os diplomatas dos nossos países não podiam porque faltava-lhes autoridade. Dito de outra forma, eu sentia que, se você puser os funcionários mais elevados negociando e conversando em um* summit *e depois os dois [...] saíssem de braços dados dizendo "Concordamos nisto", os burocratas não seriam capazes de estragar o acordo. Até Gorbachov, eu nunca tive uma oportunidade de tentar pôr em prática a minha ideia*[456].

É inegável, contudo, que a consolidação da prática dos *summits* trouxe certa organicidade às relações entre as superpotências

456 REAGAN, R. *An American life.* New York: Simon and Schuster, 1990, p. 576.

e provavelmente foi decisiva para a difusão de tensões. Nixon, mais uma vez, é didático ao destacar a importância objetiva dos *summits*, em uma lição que também se aplica a outros exercícios de diplomacia de cúpula:

> *Tais encontros podem servir a propósitos úteis além de alcançar quaisquer acordos substantivos maiores. Mais importante, eles podem reduzir substancialmente o risco de guerra por erro de cálculo. Isso ocorrerá não porque os líderes vão seduzir um ao outro ou achar que gostam um do outro, mas porque eles compreenderão os interesses um do outro, respeitarão a força um do outro e conhecerão os limites além dos quais eles não podem ir sem o risco de um conflito armado. [...] Além disso, quando um encontro de cúpula está marcado, ele inibe que um lado se engaje em ações que iriam claramente contra os interesses do outro durante o período antes do encontro; dessa forma, cada parte terá um incentivo para evitar uma conduta que poderia envenenar a atmosfera. [...] Um* summit *é também uma ferramenta muito útil para manter a burocracia em ação. [...] Não há nada como o prazo final de um* summit *para juntar cabeças e dar forma à burocracia. O perigo que precisa ser evitado é a pressão por parte da burocracia em favor de acordos por acordos, apenas para assegurar o sucesso do encontro. É melhor não ter acordo nenhum do que negociar um mau acordo*[457].

É possivelmente a partir da consolidação dos *summits* como grande instrumento da diplomacia, graças à sua extraordinária visibilidade em um mundo de comunicações cada vez mais rápidas, que a diplomacia de cúpula se estendeu a praticamente

457 Cf. NIXON, R., *op. cit.*, p. 9-10.

todos os domínios das relações internacionais. O Grupo dos Sete institucionalizou um foro de cúpula que se apresentava, com grande visibilidade, como verdadeiro diretório do poder econômico mundial. Ao mesmo tempo em que as visitas presidenciais se multiplicam, foros variados de diplomacia de cúpula começam a aparecer, seja como gestos políticos de afirmação de grupos ou regiões, seja como instrumento para alavancar decisões, como no caso da integração europeia. Na América Latina, em 1956, realizou-se no Panamá a Conferência Interamericana de chefes de estado e governo, uma iniciativa da diplomacia interamericana dos Estados Unidos. A Primeira Conferência de Cúpula dos Não Alinhados teve lugar em Belgrado, de 1º a 6 de setembro de 1961[458], e institucionalizou, no nível de chefes de estado e governo, um foro político que já tem mais de seis décadas de funcionamento. Tito anunciou propósitos ambiciosos para a reunião, dando uma boa ideia sobre a expectativa que se esperava gerar com a iniciativa: "Esta reunião se propõe a fazer com que as grandes potências vejam que elas não podem mais ter entre as suas mãos os destinos do mundo"[459]. Ainda assim, o MNA forneceu um espaço importante para o exercício da diplomacia de cúpula no Terceiro Mundo, oferecendo a muitos países recém-independentes, sem tradição de convívio internacional e em pleno aprendizado da própria diplomacia, oportunidades concretas de interação no nível de mandatários.

Da mesma forma, a União Africana institucionalizou uma conferência de chefes de estado, com o mesmo efeito de proporcionar um espaço de diplomacia de cúpula para os seus

458 O convite foi feito por Nasser, Nehru e Tito e reuniu 25 participantes. Estiveram presentes vários chefes de estado e governo notáveis à época: além dos "anfitriões Tito, Nasser e Nehru, também o imperador da Etiópia. Hailé Selassié, o rei do Marrocos, Hassan II, o príncipe Norodom Sihanouk do Camboja e os presidentes N'Krumah, de Gana, Sékou Touré, da Guiné, Habib Bourguiba, da Tunísia, e Sukarno, da Indonésia, entre outros. Cf. DUROSELLE, J.-B., *op. cit.*, p. 725.

459 *Apud ibid.*, p. 725.

membros. Na verdade, a UA reforçou a dimensão desproporcional da diplomacia de cúpula na África, um continente que, por suas características, tendeu sempre a privilegiar a diplomacia de cúpula em decorrência do personalismo da maioria dos governos africanos, da fraqueza da diplomacia convencional, incipiente e limitada, da importância vital de vários dos temas tratados (conflitos, desestabilização interna de países, em seu tempo a luta contra o *apartheid*, a busca de cooperação), e naturalmente da visibilidade que a diplomacia proporciona aos mandatários, interna e externamente, em contraste com uma realidade quase sempre desesperadoramente subdesenvolvida. A diplomacia presidencial africana serve em parte ao propósito de fortalecer a identidade nacional dos países e, em parte, naturalmente, para alimentar o prestígio e a busca de legitimidade dos governantes. Como a UA, a Liga Árabe, a Conferência Islâmica, os países centro-americanos, o CARICOM, a SADC e outros foros diplomáticos se valem da diplomacia de cúpula para manter ou reganhar impulso diplomático e político.

Durante um longo período, nos anos 60 e 70, quando a grande diplomacia de cúpula estava restrita quase que exclusivamente aos *summits* das superpotências e aos entendimentos na Europa, países como a Argélia, o Egito, a Iugoslávia, a Tanzânia, o próprio México, tiveram uma diplomacia presidencial muito ativa, emulada, em menor grau, por muitos dos países africanos e asiáticos cujo pequeno poder nacional se procurava compensar, na diplomacia, pelo desempenho direto dos seus chefes de estado como negociadores.

Ao longo dos anos 70 e 80, praticamente todas as regiões do mundo criaram seus foros de diplomacia de cúpula; o passo seguinte foram os foros inter-regionais como a Comunidade Ibero-Americana, o MERCOSUL ou a Comunidade dos Países de Língua

Portuguesa. Os esquemas de integração regional, espelhando a experiência europeia, recorrem à diplomacia de cúpula periódica como forma de comprometer a burocracia com avanços sistemáticos nos processos. Na Ásia, a APEC fornece o exemplo de um foro de cúpula mais pragmático e voltado para temas econômicos e comerciais, sem solenidade. Toda grande iniciativa diplomática parece depender, para o seu sucesso, de que seja desenvolvida em nível de chefes de estado e governo. Duas Cúpulas Antidrogas foram realizadas, com a participação dos países produtores do Hemisfério e os EUA. Chefes de estado desejosos de mostrar prestígio, "poder de convocatória" (uma expressão muito utilizada pelo México de Salinas de Gortari) ou capacidade de iniciativa propõem logo atividades de cúpula: reuniões, cúpulas, conferências formais, regionais, inter-regionais ou internacionais, gerais ou temáticas.

Uma vez lançado, um mecanismo de cúpula previsto para ter reuniões periódicas transforma-se em um ente com vida própria: como cada mandatário encarregado de sediá-lo na vez seguinte não abre mão de fazê-lo, a tendência atual parece ser a de que muitos desses foros se perpetuem por uma inércia perniciosa, responsável hoje pelo fato de que, teoricamente, alguns presidentes latino-americanos poderiam ser levados a se encontrar até cinco vezes por ano, se comparecessem a todos os compromissos de cúpula regionais previamente agendados, sem contar encontros bilaterais, posses presidenciais e conferências internacionais específicas[460]. Cada compromisso multilateral gera vários "encontros paralelos",

460 Nos anos 1990, um presidente do MERCOSUL cujo país seja membro do G15 tem fixas duas cúpulas do MERCOSUL, uma do G-Rio, uma da Comunidade Ibero-Americana e uma do G15. Em 1998, serão seis: a esses compromissos acrescenta-se a Cúpula Hemisférica. Com uma média de uma cúpula mundial ou regional realizando-se a cada ano nos últimos cinco ou seis anos (Cúpula da Criança, Rio-92, Cúpula de Miami, Cúpula Social, Cúpula do Desenvolvimento Sustentável, Cinquentenário das Nações Unidas), o presidente do Brasil ou da Argentina teve entre seis e sete compromissos internacionais previamente agendados em qualquer desses anos, mais do que qualquer agenda internacional de presidente brasileiro até 1990.

superficialmente preparados quase sempre, muitos avidamente buscados para justificar complementarmente a participação do mandatário no exercício multilateral que os proporciona.

A essa multiplicação de foros de cúpula multilaterais, soma-se a proliferação de visitas de chefes de estado e governo, cujo número aumenta em proporção geométrica, impulsionado inclusive por uma terceira onda de surgimento de novos Estados, a partir do esfacelamento do bloco soviético, e como um efeito da alternância no poder motivada pela prevalência da democracia em um número sem precedentes de Estados, que multiplica o número de novos mandatários desejosos de fazer diplomacia de cúpula ou impelidos a ela. Um país como o México de Salinas de Gortari recebeu, em quatro anos e meio (de fevereiro de 1989 a outubro de 1993) 34 visitas de chefes de estado e governo e promoveu em seu território quatro conferências de cúpula regionais[461]; Salinas cumpriu compromissos no exterior em cerca de 50 países ou ocasiões diferentes nesse mesmo período[462].

Os governos institucionalizam, no plano bilateral, mecanismos de cúpula, de que as "Cimeiras" Luso-Brasileiras são um exemplo – um formato rígido que gera a obrigação de promover o encontro independentemente de existir agenda ou disposição dos mandatários[463]. Proliferam também os foros privados ou semigovernamentais que figuram na agenda da diplomacia de cúpula mundial como compromissos importantes, a serem aceitos ao menos uma vez. O Foro Econômico de Davos é o mais famoso e visível deles. E os chefes de estado e governo são utilizados, como nunca antes, como alavancas promocionais de seus países e de suas

461 Cf. SOLANA, F. *Cinco años de política exterior.* México: Editorial Porrúa, 1994, p. 709-711.

462 Cf. *ibid*., p. 712-735.

463 Só o Brasil estava, nos anos 90, comprometido formal ou informalmente com cinco desses arranjos: além de Portugal, a Argentina, o Uruguai, o Chile e a Venezuela.

políticas, ampliando suas agendas externas para conter o maior número possível de contatos nos meios empresarial, acadêmico e jornalístico[464].

Assinaturas de acordos ou quaisquer iniciativas ou decisões a que se queira dar algum destaque proporcionam o exercício da diplomacia de cúpula. Os acordos de paz no Oriente Médio, as negociações para dar uma solução ao conflito no antigo Zaire, o acordo entre a OTAN e a URSS, tudo o que se considera efetivamente importante na diplomacia é motivo para promover diplomacia de cúpula, seja porque se trata de atividades que rendem dividendos políticos, seja porque essa é a melhor forma de disputar, com uma infinidade de outras informações igualmente perecíveis, o espaço da mídia e o escasso tempo de atenção que os cidadãos são capazes de reservar ao noticiário.

Finalmente, mecanismos institucionais de integração regional, cujo paradigma é a União Europeia, recorrem sistematicamente a reuniões de cúpula para avançar a coordenação de macropolíticas, sejam elas econômicas, comerciais, políticas ou culturais. Todos os grandes passos da integração europeia forma forjados ou referendados por atos de diplomacia de cúpula, cuja periodicidade assegura uma dinâmica poderosa às burocracias nacionais ou à burocracia de Bruxelas. O MERCOSUL seguiu caminho semelhante.

A história da diplomacia de cúpula, assim, teve uma evolução peculiar, passando de um longo período de absoluta preeminência, como decorrência do poder que os mandatários concentravam

464 Um bom exemplo da densidade das agendas dessas visitas e do seu enfoque promocional são as visitas do mexicano Salinas de Gortari, descritas por Fernando Solana. Em geral, combinam, além das conversações com os interlocutores normais do chefe de estado mexicano (chefe de estado e governo ou presidente e vice-presidente), autoridades do Executivo, do Congresso e do Judiciário, contatos com a comunidade empresarial mexicana e do país visitado, contatos acadêmicos e com a imprensa, programação cultural, em geral para a inauguração de mostras da cultura mexicana, contatos com a comunidade mexicana residente, palestras, visitas a outras cidades além da capital; todas as visitas incluíam um grande número de discursos preparados previamente, já que Salinas apenas ocasionalmente falava de improviso, apesar de bom orador. Cf. *ibid.*, p. 712-735.

pessoalmente, a um novo período de preeminência, mas agora em função das mais variadas exigências de *marketing* político e diplomático. Em um intervalo da história ela disputou com a diplomacia de outros níveis de estadistas, em geral chanceleres, a posição de grande diplomacia mundial; mas foi um período relativamente curto. Hoje, como no século XVII ou XVIII, aplica-se à diplomacia, em grande medida, a citação que Stendhal foi buscar na *Edimburgh Review* para lembrar a perda de relevância de títulos de nobreza que antes tinham pleno vigor aristocrático: "Não há mais do que uma só nobreza, é o título de *duque*. Marquês é ridículo; à palavra *duque*, as pessoas viram a cabeça"[465].

465 Cf. STENDHAL. *Le rouge et le noir*. Paris: Folio, 1972, p. 251 (epígrafe ao cap. XXX).

CAPÍTULO 6
A DIPLOMACIA DE CÚPULA NA HISTÓRIA DIPLOMÁTICA BRASILEIRA: DA FUNDAÇÃO AO FIM DO IMPÉRIO[466]

O Brasil ingressou na história ocidental graças a um ato por excelência da diplomacia de cúpula – o *Tratado de Tordesilhas*[467], celebrado entre os soberanos de Castela e Aragão, Isabel e Fernando, por um lado, e de Portugal, D. João II, de outro. Precedido de outro ato típico da diplomacia de cúpula, a bula *Inter Coetera*, de Alexandre VI[468], e vazado em termos absolutamente personalistas,

466 Embora as considerações sobre a história da diplomacia de cúpula brasileira, que se seguem, sejam basicamente fruto de uma análise de fontes primárias e de reflexão, elas se nutrem em parte de alguns textos de base sobre a história diplomática brasileira – sobretudo para situar certos dados fatuais –, ou por eles podem ser corroboradas. Entre eles, naturalmente, encontram-se a obra clássica de Delgado de Carvalho, *História diplomática do Brasil* (São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959); o livro de Hélio Vianna, *História do Brasil* (13ª ed. rev. e atualizada. São Paulo: Edições Melhoramentos, 1977); e o mais recente de Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno, *História da Política exterior do Brasil* (São Paulo: Editora Ática, 1992), que serão citados sempre que a remissão parecer útil. Convém notar, desde logo, que as escassas referências à diplomacia de cúpula nessas e em numerosas outras análises da história diplomática brasileira são quase sempre incidentais, indiretas ou *en passant*. As citações de textos em português anterior às reformas de 1943 e seguintes foram atualizadas para a grafia atual.

467 Cf. "Tratado de Tordesilhas entre Portugal e Espanha (7 de junho de 1494)". In: BONAVIDES, P.; AMARAL, R. *Textos Políticos da história do Brasil*, v. 1, *cit.*, p. 42-51.

468 Cf. "*Inter Coetera* – Bula do Papa Alexandre VI (4 de maio de 1493)". In: *ibid.*, p. 39-41.

como de resto era a praxe e a lógica da diplomacia de então, o *Tratado de Tordesilhas* é um exemplo acabado do patrimonialismo que seria uma das imagens de marca da diplomacia de soberanos até o advento do Estado constitucional[469].

Como colônia de Portugal, o Brasil teve a sua *proto-história* diplomática até a independência marcada pelos atos e políticas da Coroa portuguesa – e da Coroa espanhola, ao tempo da União das Coroas Ibéricas. Esses atos e políticas não escaparam à regra do personalismo absolutista e à preeminência dos interesses dinásticos e patrimoniais dos soberanos – uma constante na diplomacia europeia até bem entrado o século XIX. A transmigração da família real, a abertura dos portos, os chamados "tratados desiguais" com a Grã-Bretanha, a elevação do Brasil à categoria de Reino Unido (por inspiração de Talleyrand e em vinculação direta com as tratativas em Viena), as negociações ligadas ao retorno de D. João VI a Portugal, em 1821, o "Manifesto aos Governos e Nações Amigas", de 22 de agosto de 1822, e a própria declaração de independência, entre outros, são atos típicos dessa diplomacia. Eles criaram as condições objetivas para a autonomia política do país e balizaram o nascimento da diplomacia imperial.

O Brasil surgiu para a vida independente, assim, também sob o signo da diplomacia de cúpula – daquela que o regente D. João foi obrigado a desenvolver com Lord Strangford para garantir a ajuda britânica ante o avanço napoleônico, da grande diplomacia da Europa do Congresso de Viena e dos esforços da monarquia portuguesa para salvaguardar o seu poder amparando-se na ordem restaurada do período pós-napoleônico. A independência brasileira

469 A dimensão de diplomacia de soberanos do Tratado de Tordesilhas está bem exposta em SEIXAS CORRÊA, L. F. de. "A repercussão do Tratado de Tordesilhas na formação do Brasil". II Jornadas de Cartografia Hispânica, Valladolid, 7-9 de fevereiro de 1994. Mimeo. Diz o A., por exemplo: "[A] política de D. João II revela clara consciência de objetivos e determinação de propósitos. Sua reação negativa aos títulos de Castela sobre as terras achadas é sintomática dos direitos de que se acreditava imbuído". Cf. p. 7.

foi, em parte, no plano político, função de entendimentos no quadro de uma questão interna da dinastia portuguesa, ao mesmo tempo em que o reconhecimento dessa independência por algumas das principais potências europeias condicionou-o ao elemento da *legitimidade* tal como definida pela Santa Aliança de Alexandre I. A diplomacia brasileira inaugurou-se, portanto, também como um exercício de diplomacia dinástica[470], o núcleo por excelência da diplomacia de cúpula no período do absolutismo dos séculos XVII e XVIII.

Encontrou-se, daquela maneira, a fórmula do ramo monárquico português na América, que garantiria a independência através de um artifício engenhoso para fazer a transição mais tranquila, sem o vezo revolucionário das independências na América Hispânica e sem a ruptura da ordem social representada pela escravidão, ao mesmo tempo em que se assegurava o reconhecimento por algumas das principais potências do mundo à época[471].

6.1. Diplomacia do Império ou diplomacia do imperador?

Uma vez resolvida a questão do reconhecimento, e concentrando-se a diplomacia brasileira naqueles que viriam a ser os três grandes paradigmas que a identificarão ao longo de todo o século XIX – as *relações desiguais* com a Grã-Bretanha, as relações no Prata e a definição do território nacional –[472], a vertente de

470 O Primeiro Reinado se inaugura e conclui por meio de atos de diplomacia dinástica. A Morte de D. João VI, em 1825, abre uma crise dinástica em Portugal, que acaba envolvendo a diplomacia brasileira e a de diversas outras coroas europeias interessadas na questão. O ato da abdicação é apenas o fecho político de uma questão de natureza também diplomática. Cf. VIANNA, H., *op. cit.*, p. 441-442.

471 Para uma análise da questão diplomática envolvida na independência – os entendimentos entre os ramos da Casa Real portuguesa e o reconhecimento da independência –, ver, entre outros, ARAÚJO, J. H. P. de. "O reconhecimento da independência". In: VÁRIOS – *Três ensaios sobre diplomacia brasileira.* Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1989, p. 13-27. Ver também CARVALHO, D. de., *op. cit.*, p. 34-42.

472 Rubens Ricupero desenvolve, em alguns dos seus ensaios, essa concepção segundo a qual a diplomacia brasileira evoluiria ao longo de dois eixos, o das relações simétricas ou de relativa igualdade (com

cúpula da política externa brasileira logo restringiu-se àquela porção da ação imperial que decorria diretamente do enorme poder político e administrativo que o imperador detinha, pessoalmente, na condução dos negócios do Império[473]. A maior expressão desse poder estava na sua faculdade de nomear e extinguir Gabinetes – e, portanto, de promover ou alterar políticas, inclusive a política externa, dentro dos limites impostos pelos nossos constrangimentos e imperativos internacionais[474].

No entanto, a complexidade e a especificidade dos grandes temas da política externa brasileira no século XIX – a tensa questão do tráfico, as relações conflituosas e desiguais com a Grã-Bretanha, as rivalidades e intervenções no Prata, a urgência e a dimensão do problema da definição das fronteiras com numerosos vizinhos, dos quais três eram potências europeias –, tudo apontava para uma profissionalização e institucionalização da política externa.

os países de poder nacional semelhante) e o das relações assimétricas ou de desigualdade (com os países em relação aos quais há um grande diferencial de poder). Cf. RICUPERO, R. "Introdução". In: VÁRIOS – *Ensaios de história diplomática do Brasil*. Brasília: FUNAG/IPRI (Cadernos do IPRI, v. 2), 1989, p. 9-13; cf. *id.* "A diplomacia do desenvolvimento". In: VÁRIOS – *Três ensaios sobre Diplomacia brasileira*, *cit.*, p. 193-209. Essa abordagem pode ser expandida para acrescentar o paradigma das relações espaciais, ou definição do espaço de soberania, para identificar o imperativo de definir de maneira definitiva e incontestável os limites territoriais com os vizinhos, na época do império em número de onze. São esses três paradigmas que definem a diplomacia brasileira até a época do Barão, que resolve definitivamente o das questões territoriais, substituído pela ênfase no desenvolvimento econômico, mais tarde, a partir dos anos 30. Cf. DANESE, S. F. "A diplomacia da República Velha: uma perspectiva". In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano XXVII, 105-108, 1984, p. 47-59.

473 Pela Constituição do Império, além da responsabilidade constitucional de nomear embaixadores e mais agentes diplomáticos e comerciais, dirigir as negociações políticas com as nações estrangeiras, fazer tratados, declarar a guerra e fazer a paz (art. 102, 6º a 9º), o imperador era o "Chefe Supremo da Nação e seu Primeiro Representante" em decorrência do poder moderador (art. 98), "a chave de toda a organização política". É facilmente perceptível que esse poder dava ao Imperador condições de conduzir os negócios do Estado, entre os quais a diplomacia, de forma personalista, de acordo com a sua inclinação. Cf. "Constituição Política do Império do Brasil". In: BONAVIDES, P.; AMARAL, R., *op. cit.*, v. 8, p. 182-183.

474 Estas considerações são baseadas, entre outras, nas obras de Hélio Vianna, *História do Brasil* (*cit.*, p. 467-551); Boris Fausto, *História do Brasil* (2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 173-235); e Nelson Werneck Sodré, *Formação histórica do Brasil* (9ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976, p. 222-290).

Nela, o padrão passaria a ser, quase como uma constante na nossa história diplomática, o do exercício delegado, pela chancelaria, das prerrogativas constitucionais do chefe de estado em matéria de condução das relações com os estados estrangeiros, com a consequente diminuição da margem de atuação da diplomacia do chefe de estado. Essa delegação, aliás, homologava no plano da diplomacia o sistema político do país: o imperador reinava, mas governava com a elite econômica e social que o sustentava.

Por essa razão, embora o imperador brasileiro concentrasse na sua pessoa mais poder do que a maioria dos seus homólogos contemporâneos, foi possível que surgissem, ao longo do século XIX, embora compreensivelmente com menor projeção, os equivalentes brasileiros do que foram os grandes estadistas-diplomatas revelados pelo Congresso de Viena. No Império, o marquês do Paraná, o visconde do Uruguai e o visconde do Rio Branco (e, como se verá adiante, ainda com mais força, o barão do Rio Branco, na fase decisiva da consolidação da República), foram de certa forma os nossos Talleyrand e Metternich – estadistas que falavam pelo país sem serem chefes de estado, diplomatas que exerceram à perfeição, de maneira discreta e eficiente, a função delegada, mas predominante, que lhes era confiada na seara diplomática.

Diluía-se, assim, no Império, o potencial de uma diplomacia de chefe de estado à imagem e semelhança do que foi a de contemporâneos como um Napoleão III, na França, ou um Bismarck e um Guilherme II, na Alemanha, ou ainda dos czares na Rússia, todos eles direta e pessoalmente identificados com as políticas seguidas por seus países mesmo muito avançado o século XIX, quando são responsáveis por decisões que logo adiante se revelariam plenas de consequências. Fora o conde de Nesselrode, cuja notoriedade talvez se deva mais à extensão da

sua permanência como chanceler da Rússia, quem se lembra de pronto dos nomes dos chanceleres desses governantes? Talvez por essa razão seja frequente a referência à *diplomacia de Bismarck*, ou à *diplomacia de Napoleão III*, ou de outros expoentes da diplomacia de cúpula, ainda no século XIX, e muito menos frequente a menção a uma *diplomacia de Pedro II*, porque o conceito consagrado entre os nossos historiadores, acertadamente, é o de *diplomacia do Império*.

De fato, é difícil avaliar precisamente a extensão do exercício efetivo do poder político, das responsabilidades administrativas e das competências diplomáticas pelo imperador. A historiografia de Pedro II é muitas vezes demasiado maniqueísta – entusiasticamente favorável e laudatória ou visceralmente avessa[475]. Embora reconheça erros de percepção e admita às vezes a timidez e a falta de iniciativa do imperador (por exemplo, na questão da abolição da escravidão), Heitor Lyra, talvez o mais autorizado biógrafo de Pedro II, procura demonstrar, ao longo de sua obra, que, não apenas em função das prerrogativas constitucionais, mas de sua própria habilidade e sensibilidade como chefe de estado, "de fato Dom Pedro II reinava, de fato governava e de fato administrava"[476]. Mas a própria leitura, seja da obra de Heitor Lyra, seja da melhor

475 A bibliografia sobre Dom Pedro II é extensa e divide-se, em geral, nessas duas correntes. Exemplo da vertente jacobina, de ridicularização da figura do imperador, é a obra de Carlos Süssekind de Mendonça, *Quem foi Pedro II. Golpeando, de frente o "saudosismo"!* Rio de Janeiro, 1929. Curiosamente, a visão encomiástica permanece viva. Veja-se, por exemplo, este trecho da obra de Amado Cervo e Clodoaldo Bueno, com o subtítulo "D. Pedro II e sua diplomacia de prestígio": "Nas duas últimas décadas do Império, quando as relações internacionais se ampliavam sob o efeito da expansão colonial europeia e dos primórdios do novo imperialismo, D. Pedro II investiu seu prestígio pessoal, muito elevado tanto na Europa quanto na América, com a finalidade de resguardar o interesse brasileiro no exterior. Usou, para tanto, de seus intensos e permanentes contatos com instituições científicas, cientistas, escritores e membros das famílias reais europeias. Empreendeu três importantes viagens pelo Ocidente (1871, 1875 [*sic*] e 1887), durante as quais estabeleceu contatos de alto nível com governos e instituições dos Estados Unidos, de quase todos os países europeus, incluindo a Rússia dos Czares, o Império Otomano, a Grécia, a Terra Santa e o Egito [*sic*]. O chefe do Estado brasileiro tornava assim o país mais conhecido e respeitado no exterior". Cf. CERVO, A; BUENO, C., *op. cit.*, p. 122.

476 Cf. LYRA, H. *História de Dom Pedro II*, 3 v. São Paulo: Companhia Editora Nacional (Coleção Brasiliana), 1938, v. I., p. 522.

historiografia brasileira sobre o Segundo Reinado, deixa patente a impressão de que o poder, no Império, era exercido por uma hábil composição de representantes da elite política e econômica do país, que se alternava no governo dentro de regras consensuadas e levava os negócios do Estado, submetendo-os à sanção ou referendo muitas vezes apenas formal do imperador – ponto de referência e de amarração do sistema político[477].

É corrente na historiografia brasileira a noção de que Dom Pedro II ocupava-se pessoalmente da política externa, lendo e anotando os documentos oficiais e redigindo pessoalmente algumas das instruções transmitidas aos seus agentes diplomáticos, cuja escolha dependia de sua decisão final, e deles ouvindo relatos de negociações – atribuições essas, de resto, bastante modestas em um país limitado e marginal como o Brasil da segunda metade do século XIX. Essa impressão é bem representada pelo texto de Araújo Jorge que introduz as *Obras completas* do barão do Rio Branco:

> *Nossa política exterior merecera sempre de Pedro II minuciosa e vigilante atenção. O imperador não somente percorria, meticulosamente, a correspondência das nossas missões diplomáticas que lhe era submetida a exame e consideração pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, como, não raro, lhes traçava de próprio punho as normas de procedimento e acompanhava de perto as negociações entabuladas sobre todos os assuntos respeitantes à segurança e à integridade do Brasil*[478].

477 "Como resultado desse mecanismo, houve, em um governo de cinquenta anos, a sucessão de 36 gabinetes, com a média de um ano e três meses de duração cada um. Aparentemente, havia uma grande instabilidade, mas, de fato, não era bem isso que ocorria. Na verdade, tratava-se de um sistema flexível que permitia o rodízio dos dois principais partidos no governo, sem maiores traumas. Para quem estivesse na oposição, havia sempre a esperança de ser chamado a governar. Assim, o recurso às armas se tornou desnecessário". Cf. FAUSTO, B., *op. cit.*, p. 180.

478 Cf. JORGE, A. G. de A. "Introdução". In: Rio Branco – *Obras completas*, p. 7. *Apud* ARAÚJO, J. H. P. de. "O Segundo Reinado". In: VÁRIOS – *Três ensaios sobre Diplomacia brasileira*, *cit.*, p. 76.

A exaltação que Araújo Jorge faz de Pedro II realça o que para o autor seria

> *o máximo escrúpulo na escolha de seus representantes diplomáticos no estrangeiro, dando preferência aos homens versados no conhecimento [...] do Brasil e no estudo dos delicados e complexos problemas políticos e econômicos decorrentes de nossa contiguidade geográfica com quase todas as Repúblicas sul-americanas*[479].

Essa indicação contrasta com o que, em matéria de envolvimento pessoal e cuidadoso do imperador nas nomeações, deixa entrever, por exemplo, o relato que fez, em 1851, o ministro dos Negócios Estrangeiros, Paulino José Soares de Souza, futuro visconde do Uruguai, a Honório Hermeto Carneiro Leão, futuro marquês do Paraná, quando este lhe reclamou de algumas remoções:

> *"Sim, Senhor", começava Paulino a sua resposta, "fiz algumas nomeações péssimas na Organização do Corpo Diplomático. Hei de responder por elas em público e defendê-las como puder, mas nunca pensei ter de defender-me com Vossa Excelência, que não é daqueles que lambem os vidros por fora, que sabe como correm as nossas coisas, que foi ministro e que ainda o há de ser". [...] Em seguida se defende Paulino das nomeações para a Rússia e Santa Sé, com as quais implicara Honório. O chanceler da Rússia, conde de Nesselrode, por intermédio do ministro no Rio de Janeiro, o papa Pio IX, fazendo o seu ministro de Estrangeiros, cardeal Antonelli, movimentar o Núncio, a família real de Nápoles, eram, entre outros, os pistolões apresentados. [...] "E que negócios temos nós*

479 *Apud ibid.*, p. 76.

> *na Rússia, em Roma, em Turim"; indagava [Paulino] do amigo Honório, "que exijam grandes capacidades? [...] O ministro Russo apresentou-me uma carta do conde de Nesselrode, solicitando, como favor, a ida do Ribeirinho para São Petersburgo e declarando que indo ele ficaria o Governo Russo satisfeito [...] O papa fez recomendar pelo cardeal Antonelli, seu ministro de Estrangeiros, ao Figueiredo que o acompanhou para Gaeta, enquanto o chefe da Legação se deixava ficar em Liorne. Trouxe recomendações de quantos cardeais há em Roma, e de toda a Corte de Nápoles, para a imperatriz"*[480].

Não é incorreto dizer que, no Império, o papel pessoal do imperador, no exercício institucional das suas prerrogativas diplomáticas era, antes de tudo, o de dar uma espécie de sanção, pela autoridade imperial, à condução da política externa pelas lideranças políticas que se sucediam na chefia do gabinete e na chancelaria, um dos ministérios mais cobiçados, já que "nenhum estadista podia considerar completa a sua carreira política se não houvesse passado pelo estágio dessa pasta"[481]. Desempenhando com visibilidade funções mais protocolares, o imperador referendou a consolidação de uma diplomacia profissional, de Estado, que desde cedo desenvolveu quadros de elite, imunes

480 Cf. SOUZA, J. A. S. de. *A missão Bellegarde ao Paraguai*, v. II. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores/Divisão de Documentação (Coleção "Documentos Diplomáticos"), 1968, p. 292-293. Em outro trecho, o A. registra que o Imperador assinara um desses decretos de nomeações sem o ler, só pedindo contas a Paulino Soares de Souza mais adiante, quando vê, publicada no jornal, a remoção de Carvalho Moreira para Washington, como enviado extraordinário e ministro plenipotenciário, em vez de uma corte europeia, como ministro-residente: "Nestas ideias assinei o decreto, que agora vejo que não li...". Ao justificar a nomeação para Washington, como primeiro passo para o reingresso de Carvalho Moreira na carreira, em vez de uma corte europeia, Paulino argumenta que, na capital norte-americana, "o ordenado é comparativamente pequeno, péssimo o clima, e escassos os recursos, tendo-se de tratar de negócios melindrosíssimos com um Governo ambicioso, astuto e poderoso". Cf. *ibid.*, p. 293-294.

481 Cf. LYRA, H., *op. cit.*, v. 1, p. 316. "Foram Ministros de Estrangeiros, uma ou mais vezes, Aureliano, Caravelas, Maranguape, Olinda, Uruguai, Paraná, Abaeté, São Vicente, Rio-Branco, Sinimbu, Saraiva, Dantas, Cotegipe e Paranaguá – vale dizer, quase todos os estadistas do primeiro plano".

às frequentes mudanças de gabinete e acostumados a pensar e conduzir a política exterior e a lidar com as complexas questões que afetavam o Estado brasileiro na área externa, fora das relações dinásticas e das funções de representação. Os assuntos do Prata foram, durante quase todo o Segundo Reinado, o principal assunto internacional brasileiro. Vários estadistas do Império se formaram na *escola do Prata*[482]:

> *No fundo, em cada político do Império havia sempre um diplomata. Eram quase todos negociadores de primeira ordem, dotados dos mais surpreendentes recursos de imaginação e ninguém, como eles, sabia nortear uma discussão ou evitar os seus pontos de maior atrito. [...] Daí, possivelmente, a força da diplomacia imperial, o seu enorme prestígio [...]. A política externa do Império foi, sobretudo [...] obra desses homens. A parte que o Imperador teve nela foi certamente preponderante, sobretudo nesse ano de [18]49, quando a sua atitude decisiva definiu a política que nos levou à guerra contra Rosas; em 1862, quando teve de repelir as insolências de Christie; e em 1864, quando se decidiu a enfrentar Aguirre e, logo depois, seu associado López. Mas, nessas questões, o papel do Imperador não é tanto o de um inspirador quanto o de um colaborador. Ele não cria essas políticas, não lhes traça as linhas diretrizes. Dá-lhes apenas, o que era muito, aliás, o que era decisivo, a sanção de sua enorme autoridade, o apoio de seu prestígio e da sua vontade*[483].

482 "Para um grande número deles", diz Heitor Lyra, "o Prata passará a ser a verdadeira escola política [...] a grande prova onde exibirão as suas qualidades, os recursos de suas inteligências, de suas habilidades, a extensão de seus conhecimentos. Será, de fato, uma dura escola, e por ela passarão, além de Rio Branco, de Sinimbu e de São Vicente, Paraná, Abaeté, Saraiva, Octaviano e Cotegipe". Cf. *ibid.*, p. 314.

483 Cf. *ibid.*, p. 314-315.

Não resta dúvida de que o imperador era um símbolo, uma força centrípeta do sistema político e social do Império; mas, aparentemente, uma vez assegurada essa posição e criado consenso em torno da sua funcionalidade, o imperador podia pairar acima da realidade, somente intervindo quando a força do seu simbolismo se fazia necessária, de acordo com o sistema em funcionamento, ou quando o movia um interesse específico na questão. Houve mesmo, como se mencionou, episódios na história do Brasil imperial em que a intervenção pessoal do imperador foi significativa e contribuiu para mudar o curso de acontecimentos ou os influenciou de maneira decisiva[484]. Na política externa, o

> *grosso do trabalho, porém, o processo de imaginação, de toda a elaboração paciente e cuidadosa, é dos políticos, dos homens de Estado. A política internacional, nas suas linhas gerais como nos seus detalhes, é deles. A responsabilidade de todo o seu traçado é deles. É fruto de suas iniciativas, de seus labores, criado e amadurecido nas salas das nossas legações no Prata ou no gabinete do Ministério dos Negócios Estrangeiros*[485].

José Maria Bello traça com precisão e isenção o perfil cambiante e mutável do imperador como condutor da política externa[486]:

> *Não foi propriamente um estadista; faltava-lhe a visão de conjunto, o gosto da política, a coragem de ousar.[...] Voluntarioso, tenaz, por vezes até à obstinação, como na*

484 Ecoando o que aponta Heitor Lyra, por exemplo, Jorge Caldeira, em sua biografia do Barão de Mauá, faz diversas referências a essa atuação pessoal do Imperador nos assuntos relativos às intervenções no Uruguai e na Argentina. Cf. CALDEIRA, J. *Mauá, empresário do Império.* São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 193-208.

485 Cf. LYRA, H., *op. cit.*, v. I, p. 315-316.

486 BELLO, J. M. *História da República.* 6ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1972. p. 5-10. O perfil que José Maria Bello traça de Pedro II é notável pelo seu equilíbrio.

> *insistência, em que fica quase isolado, de levar a guerra do Paraguai até o aniquilamento pessoal de López [...] era, em regra, um tímido, essencialmente contemporizador. [...] Ele é quem dá impulso à reação, no Prata, que visava não só a preservar o Rio Grande do Sul da convulsão civil, como garantir a independência do Uruguai e Paraguai. [...] As insolências do ministro inglês Christie revoltam-lhe o pudor de patriota. A guerra do Paraguai absorve-lhe os melhores cuidados. [...]*[487]

No geral, excetuados alguns momentos em que toma pessoalmente a condução da diplomacia, dando instruções ou cobrando providências, a diplomacia de Pedro II segue o padrão do seu longo reinado, durante o qual não raras vezes deu motivos mais do que justificados para que se confundisse com inapetência a sua participação, no mais das vezes superficial e protocolar, nos negócios do Estado. A relativa desimportância da figura imperial na condução dos negócios do Estado, da política externa às questões administrativas, é corroborada pela dificuldade de se compreender, por exemplo, as longas ausências do imperador, em viagens particulares pelo exterior, duas delas realizadas em uma década, a dos 1870, decisiva no Brasil e nas relações platinas. Também o seu festejado alheamento intelectual, que o fazia um diletante das ciências, das artes e da língua hebraica, pode ser um indício de que os assuntos exteriores só o ocupavam na medida em que um interesse pessoal muito forte o movesse a tanto ou que fosse chamado a arbitrar entre as diferentes opções favorecidas pelo gabinete.

Pedro II conduziu, sim, pessoalmente, a política externa do Império, com variado ânimo e intensidade, sem nunca, contudo, sobressair-se, ficando, quando muito, nos limites do que

487 Cf. *ibid*., p. 6-7.

correspondia naturalmente ao enorme poder discricionário que lhe era garantido pelo sistema político do Império, para o qual, evidentemente, a política externa, mesmo tendo figurado em diversos momentos como prioridade máxima, estava longe de ser a espinha dorsal do poder e o foco das lutas de interesses[488].

Contudo, apesar dessas ambiguidades no papel do imperador como condutor da política externa, o Segundo Império inaugurou as duas práticas que marcarão profunda, quase exclusivamente, a diplomacia de cúpula brasileira. A primeira delas é o encontro internacional de fronteira; a segunda, as viagens internacionais do chefe de estado.

6.2. "Sua Majestade Itinerante"

O encontro internacional de fronteira que inaugurou a longa série de "encontros de chefes de estado" responsável pela quase totalidade da diplomacia de cúpula brasileira até hoje deu-se em Uruguaiana, em 12 de setembro de 1865, e, no contexto da guerra contra López, reuniu o imperador do Brasil, o presidente da Argentina, Bartolomé Mitre, comandante-em-chefe das tropas aliadas na guerra contra o Paraguai, e o presidente do Uruguai, Venancio Flores[489]. Culminando a visita que o imperador brasileiro fez ao Rio Grande do Sul para visitar os cenários das batalhas que então se travavam e levar o seu apoio às tropas, o encontro de Uruguaiana teve por objetivo proporcionar, de forma simbólica e solene, que os três chefes de estado presenciassem a rendição das forças do marechal Estigarribia, sitiadas na cidade.

488 "O Barão do Rio Branco, que nada tem de suspeito à monarquia", lembra José Maria Bello, "escreveu ser possível sumariar a vida política do Império na luta sem elevação entre os partidos Conservador e Liberal pela conquista do poder". Cf. *ibid.*, p. 10.

489 Para relatos detalhados do encontro de Uruguaiana e da viagem do imperador ao Rio Grande do Sul. cf. LYRA, H., *op. cit.*, v. II, p. 433-451; e GOUVÊA, F. da C. *O Imperador itinerante.* Recife: Secretaria de Educação e Cultura, 1978, p. 99-106.

Embora estritamente protocolar, o encontro serviu para selar a aliança política entre as três nações que compunham a Tríplice Aliança e culminar as políticas seguidas pelo Império com as intervenções no Prata, que removeram lideranças hostis ao Brasil e ajudaram a instalar no poder, na Argentina e no Uruguai, governos francamente aliados. Embora o encontro internacional tenha sido muito breve, o imperador permaneceu por oito dias em Uruguaiana, onde ainda se deu a apresentação de credenciais do novo ministro britânico, Thornton, que formalizou o reatamento de relações diplomáticas com a Grã-Bretanha, pondo fim ao episódio conhecido como "a Questão Christie".

Ligado à condução de uma guerra, e destinado a selar uma aliança, o encontro foi muito mais um precursor longínquo do encontro que Getúlio Vargas manteve durante a Segunda Guerra mundial com Franklin Roosevelt, em Natal, do que dos encontros de fronteira que se tornarão uma constante na diplomacia brasileira. Mesmo inaugurando só formalmente a série brasileira, Uruguaiana traz a semente dos encontros de fronteira posteriores, com os quais, como se verá, compartilha as características de brevidade, objetividade e pragmatismo ligados ao encaminhamento de questões muito concretas.

A vertente das visitas internacionais do chefe de estado brasileiro é inaugurada pelo Segundo Império de forma peculiar, já que as três longas viagens que Dom Pedro II faz em 1871, 1876 e 1887 foram particulares[490]. Essas visitas são talvez o mais perfeito sintoma da personalidade política e diplomática do imperador. Não foram "importantes viagens pelo Ocidente", como afirmam Amado

490 O imperador insistirá muito, em sua correspondência, no fato de que viaja como cidadão particular, como Dom Pedro d'Alcântara, recusando estipêndios do Estado brasileiro que lhe quiseram autorizar. Cf. LYRA, H., *op. cit.*, v. II, p. 275.

Cervo e Clodoaldo Bueno[491]. José Maria Bello é mais objetivo ao falar dessas viagens, completando o perfil de Pedro II:

> *As suas viagens à Europa e à América do Norte são como evasões às coisas aborrecidas que o cercavam. Correndo apressadamente países e cidades, fazendo sobre as coisas ilustres pelo passado ou pela beleza artística, que visitava, as vulgares observações dos turistas medíocres, confundindo, muitas vezes, o valor dos homens eminentes que procura [...] Pedro II esforça-se por esquecer os cuidados do governo. Na sua longa correspondência de viagem, por exemplo, ou em outros documentos análogos, não revela jamais a preocupação do estadista. Parecem-lhe indiferentes os problemas econômicos; alheia-se das primeiras grandes transformações sociais que a civilização capitalista da máquina determinava na Europa e nos Estados Unidos. Interessa-o muito mais, ou simula para si mesmo que o interessa, o estudo do árabe ou do hebraico*[492].

Como atividades de um chefe de estado que mantém ligações dinásticas com várias das casas reinantes da Europa, na condição de uma espécie de primo distante à frente de um reino exótico, essas viagens tiveram, contudo, alguns traços próprios da diplomacia de cúpula, a começar pelo próprio trânsito que o imperador naturalmente tinha em algumas cortes europeias. O imperador se valeu dos seus extensos périplos para fazer contatos assistemáticos nos meios governamental e acadêmico-científico, que lhe renderam alguns dividendos em matéria de promoção da sua imagem pessoal e da imagem da monarquia brasileira na Europa. O registro, muitas vezes notarial, que permanece para a história só de tempos

491 Cf. CERVO, A.; Bueno, C., *op. cit.*, p. 122.

492 Cf. BELLO, J. M., *op. cit.*, p. 8.

em tempos é remexido para assumir a forma de antecedente diplomático, de uma reminiscência, de uma citação simpática[493].

Mas as viagens tiveram também um outro lado familiar na diplomacia de cúpula mais recente: as críticas ao seu conteúdo diplomático e a reação desfavorável que produziram nos meios políticos da situação e da oposição e em setores da imprensa e da opinião pública do Império. Serão objeções familiares aos estudiosos da diplomacia de cúpula, em sua vertente das visitas: a pouca profundidade dos contatos mantidos e o repúdio à ideia do chefe de estado em longas viagens pelo exterior.

As reações desfavoráveis às viagens foram fortes, e muitas as especulações sobre quais os interesses reais que teriam levado o imperador a decidir-se por elas – se simplesmente a curiosidade intelectual e turística, se a incurável "mania ambulatória" de que lhe acusavam alguns contemporâneos, se razões de saúde, se colher aplausos dos abolicionistas europeus pela evolução da

493 É o caso da visita à Exposição de Filadélfia, gesto de inegável originalidade, que é mencionada como antecedente diplomático, no discurso oficial brasileiro, quando da visita do secretário de Estado Charles Hugues ao Brasil, em 1922. Cf. *Relatório do MRE*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1923, p. III. Também quando da visita oficial do presidente Dutra aos Estados Unidos, em 1947, a visita de D. Pedro II àquele país foi mencionada como antecedente nos documentos oficiais brasileiros e no discurso de Dutra perante o Congresso norte-americano. Cf. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores. Ano de 1949*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores /Serviço de Publicações, 1949, p. 19 e 173. Em visita ao Líbano, em fevereiro de 1997, o ministro Lampreia referiu-se à passagem de Pedro II por Beirute e exumou uma de suas impressões sobre o país: "Como sabem, nosso imperador, Dom Pedro II, veio ao Líbano, em viagens de caráter privado, em 1871 e 1876. Em uma dessas visitas, referiu-se ao Líbano como 'um novo mundo'. O [Monte] Líbano, disse ele, 'ergue-se diante de mim com seus cimos nevados, seu aspecto severo, como convém a essa sentinela da Terra Santa'". Cf. LAMPREIA, L. F. "Discurso por ocasião do jantar oferecido pelo Chanceler do Líbano", 5 de fevereiro de 1997. Mimeo. (A visita do ministro Lampreia era a primeira de uma alta autoridade política brasileira desde a última passagem de Pedro II por Beirute, em 1876.) O presidente Fernando Henrique também evocou um trecho de uma das viagens de Pedro II: "A Finlândia já era uma referência para o Brasil em 1876, quando o Imperador Pedro II fez questão de incluir o então Grão-Ducado no roteiro de uma de suas visitas à Europa". Cf. CARDOSO, F. H. "Brinde ... por ocasião do jantar que oferece ao presidente da República da Finlândia", *cit.* Com esse tipo de exceções, as viagens de Pedro II, por serem particulares e desvinculadas de um projeto diplomático, não constituem, a rigor, antecedentes ou marcos fundamentais nas relações do Brasil com nenhum país.

questão da escravidão no Brasil, ou ainda se, como aponta Nabuco, queria ir expondo a princesa imperial ao exercício do poder e o país à ideia de ter de aceitá-la, e ao conde d'Eu, no trono quando o imperador viesse a falecer[494]. As críticas mais bisonhas se limitam a apodar o imperador de "Sua Majestade Itinerante"[495]; mas a maior parte aponta a impropriedade de longas viagens diante dos problemas políticos internos e, no caso da primeira viagem, diante da iminência da votação sobre o controvertido projeto que seria aprovado mais tarde, em ausência do imperador, com o nome de *Lei do Ventre Livre*[496]. "Causa admiração" escreveria Sinimbu a Penedo, "empreender o imperador essa viagem, quando o país se mostra tão pouco satisfeito do modo porque está sendo governado"[497].

Nem mesmo a discussão sobre aspectos menores da primeira viagem, como a propriedade do navio que transportaria o imperador, deixa de estar presente na estreia das viagens internacionais do chefe de estado brasileiro[498]. E, tendo cometido a

494 Cf. LYRA, H., *op. cit.*, p. 272-273.

495 "*Sua Majestade itinerante*, era como o chamavam, para debicá-lo. [...] Um médico pouco fantasista, como são em geral eles todos, chegou mesmo a tentar demonstrar que o imperador sofria de uma moléstia incurável, que chamou *mania ambulatória*". Cf. *ibid.*, p. 265-266.

496 "Assim que a notícia tornou-se pública não tardaram os ataques. [...] Os mais exagerados tentaram mesmo fazer crer que a ausência do imperador – sua primeira ausência do país – iria dar lugar a tenebrosos acontecimentos [...] Nos círculos políticos a notícia não teve também boa acolhida. [...] Os próprios conservadores, apesar de estarem no poder, não pouparam críticas ao Soberano. [...] Em verdade o momento podia não ser o mais aconselhável para a realização de uma tal viagem [...] cumpria [...] indagar se ele tinha, realmente, o direito de ausentar-se justamente quando, devido à sua influência, senão à própria iniciativa, o Parlamento do Império iria votar uma lei cujas consequências teriam, necessariamente, que refletir nos alicerces da nacionalidade, e quando o partido conservador, que detinha o poder, e assumira a responsabilidade de fazer passar a lei, estava dividido e seriamente enfraquecido por sucessivas crises ministeriais". Cf. *ibid.*, p. 167-272.

497 Carta de 22 de agosto de 1870, *apud* LYRA, H., *ibid.*, p. 267.

498 "O fato de ter Dom Pedro II recusado um navio de guerra brasileiro, para seu transporte ao estrangeiro, deu causa a novos ataques da oposição. 'Mas se ele tivesse feito o contrário – ponderava judiciosamente o conde Ludolf – não deixariam certamente de gritar contra as despesas ocasionadas por semelhante meio de transporte, porque nada pode satisfazer quem não quer nunca estar contente'". Cf. LYRA, H., *ibid.*, p. 274.

imprudência de mandar fazer as reservas de cabinas antes de pedir e obter autorização do Parlamento, Pedro II teve logo de início de dar explicações tortuosas sobre a iniciativa[499].

Como se disse, foram três essas viagens[500]. A primeira, de 25 de maio de 1871 a 5 de janeiro de 1873, levou-o a Portugal, Espanha, França, Inglaterra, Bélgica, Alemanha, Itália, Ásia Menor, Palestina, Egito, Itália, França, Espanha e Portugal. Ao longo do percurso, o imperador se encontrou com diversas personalidades do mundo oficial e acadêmico-intelectual europeu: Thiers, a rainha Vitória, o rei Leopoldo II da Bélgica, o kaiser Guilherme I, o imperador Francisco José I da Áustria, o rei Vittorio Emmanuele, o papa Pio IX, o cardeal Pecci, futuro papa Leão XIII, Gladstone, Alexandre Herculano, Gobineau, Richard Wagner e Camilo Castelo Branco.

A segunda viagem se estendeu de 26 de março de 1876, data da partida do Rio de Janeiro, a 26 de setembro de 1877, quando ali desembarcou, após ter visitado os Estados Unidos – no que seria a primeira viagem de um monarca coroado ao país –, o Canadá, a Alemanha, a Suécia, a Finlândia, a Rússia, a Grécia, a Ásia Menor (Turquia), a Palestina, o Egito, a Itália, a Áustria, a Alemanha, a França, a Inglaterra, a Escócia, a Irlanda, a Inglaterra, a Holanda, a Suíça e Portugal. O trecho relativo aos Estados Unidos tornou-se o mais conhecido, pois não só percorreu várias cidades em todo o

499 "Não mandei tomar passagens, propriamente falando...". Carta de 24 de março de 1871, a Rio Branco, *apud* LYRA, H., *ibid*., p. 268.

500 Para um relato pormenorizado das três viagens de Pedro II ao exterior, ver, além das obras de Heitor Lyra, *cit*., v. II, p. 264 e ss. e 361 e ss., e v. III, p. 104 e ss., e de Fernando da Cruz Gouvêa, *cit*., p. 107-255 e 269-315, as seguintes: BERNSTEIN, H. *Dom Pedro II.* New York: Twayne Publishers, s.d., p. 173-188; MOSSÉ, B. *Dom Pedro II Imperador do Brasil.* Trad. de Hermínia Themudo Lessa. São Paulo: Edições Cultura Brasileira, s.d., p. 273-311; FREITAS, S. C. T. de. *D. Pedro II.* São Paulo: Editora Três, 1981, p. 143 e ss.; e PIMENTEL, M. *D. Pedro II.* Petrópolis: Comissão do Centenário de D. Pedro II, 1925. Todos os relatos são ricos de episódios e recriam diálogos e situações que comporiam, ao longo do tempo, uma espécie de mitologia de Pedro II no estrangeiro, sem, contudo, apresentar maior interesse para a história diplomática brasileira.

território norte-americano[501], gerando uma grande curiosidade e simpatia, como foi o único chefe de estado estrangeiro presente à Exposição de Filadélfia, comemorativa do centenário da independência norte-americana, em gesto que será recordado em 1922, quando os EUA se farão representar nas comemorações do primeiro centenário da independência do Brasil[502]. Acompanhou-o na visita à Exposição o presidente dos Estados Unidos, Ulysses S. Grant.

Também essa viagem foi dedicada a contatos sociais e semioficiais e a serões em Academias e grupos intelectuais e científicos. Nos Estados Unidos conheceu Alexander Bell e o seu invento, o telefone, o filósofo Emerson e os poetas John Whittier e Longfellow. Na Europa, reencontrou-se com Gobineau, que lhe serviu de guia em parte da viagem, Victor Hugo (por duas vezes) e Alexandre Herculano, além de avistar-se com Guilherme I da Alemanha, o czar Alexandre II e o papa Pio IX.

Na terceira viagem, esta sim de natureza médica, ficou fora do Rio de Janeiro de 30 de junho de 1887 a 22 de agosto de 1888, visitando Portugal, França (para onde voltou outras duas vezes), Alemanha, Bélgica e Itália. É o prenúncio do final melancólico da monarquia no Brasil e do próprio imperador, cujo estado de saúde inspirava tantos cuidados que quase foi desenganado em maio de 1888. Nessa viagem, à imagem vigorosa e destemida do encontro dos chefes de estado da Tríplice Aliança na fronteira, testemunhando e conduzindo a guerra e decidindo o futuro de seus países e da região, contrapôs-se a do imperador convalescente

501 Entre elas, Nova York, Filadélfia, Washington, Chicago, São Francisco, Saint Louis, Nova Orleans e Boston. Cf. LYRA, H., *op. cit.*, p. 371 a 379; e GOUVÊA, F. da C., *op. cit.*, p. 187-195.

502 "Os Estados Unidos, que o Imperador D. Pedro II visitara pessoalmente em 1876, quando foi da grande Exposição de Filadélfia, comemorativa do centenário da Independência da América do Norte, tiveram o delicado pensamento de retribuir-nos essa visita o ano passado, em ocasião idêntica. Veio com esse fim ao Brasil o ilustre secretário de Estado Sr. Charles Evans Hugues[...]". Cf. *Relatório do MRE*, Ministério das Relações Exteriores, 1923, *cit.* p. III.

em Baden-Baden, encontrando-se com o velho kaiser Guilherme I e o rei Leopoldo da Bélgica, ambos como ele dedicados a fazer a cura das águas[503].

O contraste é ilustrativo da diferença que opõe o encontro de Uruguaiana, um ato tipicamente de Estado, às três viagens particulares que Pedro II realiza ao exterior, afastando-se por longo período dos negócios do Estado e só desempenhando funções vagas de representação do Brasil e da sua monarquia. É esse, aliás, o aspecto mais moderno das viagens internacionais de Pedro II: sem serem viagens de Estado, mais assemelhadas a *tours* de distração e prazer com ênfase em contatos sociais e familiares, as viagens de Pedro II já trazem, entretanto, os elementos de relações públicas, de prestígio e de *marketing* do imperador e do país, que caracterizarão mais tarde a estratégia das visitas internacionais dos presidentes brasileiros desde o primeiro momento. Ao menos, boa parte da literatura sobre as viagens imperiais explora essa noção de representação e de prestígio junto a meios políticos, sociais, intelectuais e científicos dos países visitados. Essa noção é passada algumas vezes objetivamente, algumas com claro sentido de justificar *a posteriori* os extensos e demorados périplos internacionais do imperador. A imagem do imperador como intelectual e poliglota, amigo de intelectuais renomados e com fácil trânsito social na Europa, permeia parte das percepções de contemporâneos e de historiadores sobre as viagens. Mesmo havendo nelas grande condescendência para com o imperador, a imagem corresponde em parte à realidade.

É fato que Pedro II despertou interesse pelo Brasil e pôde pessoalmente dialogar com alguns "formadores de opinião", para usar um conceito moderno, embora não haja provas de que tais contatos ou o propalado êxito desse *marketing* tenham sido

503 Cf. LYRA, H., *op. cit.*, v. III, p. 116.

transitivos na época ou depois; mas também é certo que sua própria condição de patriarca da dinastia de Orléans e Bragança na América já lhe dava ingresso em círculos restritos da nobreza da Europa, onde o predomínio de governos monárquicos ainda era quase absoluto e a penetração social e intelectual facilitada pelos títulos do chefe de estado brasileiro.

Extensas, intermináveis até para os padrões da época, as viagens de Pedro II não deixaram marca maior na história diplomática do Império. A rigor, passam quase despercebidas porque não são *funcionais*, do ponto de vista da história brasileira, a não ser pelo que revelam das idiossincrasias da monarquia e do seu titular (que, graças a uma dessas viagens, *não* é o responsável explícito pela libertação dos escravos) e pelo impacto que pode ter derivado, para o advento da República, da assunção da regência pela princesa Isabel[504]. Os detalhes dessas viagens perdem-se nas sombras do tempo e só interessam ao estudioso de Dom Pedro II. Delas ficou a impressão, vaga e saudosista, quase romântica, do encanecido imperador mostrando alguma sabedoria nas cortes da Europa ou contemplando um mundo de belezas artísticas e naturais e de curiosidades científicas por tudo e em tudo distantes da realidade brasileira. A ideia de alheamento trazida por essas viagens não deixa, mesmo, de ser um alerta sobre certa disfunção que esse tipo de iniciativas de um chefe de estado pode sinalizar aos olhos mais atentos, quando desvinculadas de um projeto diplomático de Estado ou de um projeto político pessoal.

504 "A nação não tolerava sequer a ideia da chefia do estado em mãos de uma princesa, piedosa e digna, mas casada com um príncipe estrangeiro, profundamente antipático, embora, muitas vezes, com injustiça, no sentimento público". Cf. BELLO, J. M., *op. cit.*, p. 9.

CAPÍTULO 7
DO INÍCIO DA REPÚBLICA VELHA À RETIRADA DA LIGA DAS NAÇÕES

7.1. A inauguração da diplomacia presidencial brasileira

O Brasil republicano estreou na diplomacia de cúpula primeiro de maneira conturbada, pelo envolvimento pessoal de Floriano Peixoto em algumas gestões diplomáticas ligadas à Revolta da Armada; depois de forma protocolar e gestual, explorando o veio mais simbólico das visitas de chefes de estado estrangeiros ao Brasil e do presidente brasileiro ao exterior; e, finalmente, de forma conflitiva e desarticulada, no episódio que concluiu com a retirada do Brasil da Liga das Nações. Só mais tarde é que se consolidaria uma forma de diplomacia presidencial mais ou menos afirmativa, embora muito desigual e inconstante, vinculada a projetos mais definidos de política externa e à projeção interna do mandatário.

O início da diplomacia republicana ressentiu-se da instabilidade política própria de um regime de força que se estabiliza no poder e com ele se familiariza, encaminhando-se para a normalidade depois de enfrentar sucessivos episódios de contestação da sua autoridade, como a Revolta da Armada, a

Revolução Farroupilha e Canudos. O mais notável na inauguração da diplomacia da República Velha é a instabilidade, que se expressa no "número elevado de ministros que se sucederam na direção da pasta das relações exteriores no período [dando] aparência de falta de uma diretriz na política externa. Foram 11 titulares, sem contar os que a exerceram interinamente[...]"[505]. A estabilização se dá no governo Prudente de Morais, que nomeia dois chanceleres em quatro anos, e Campos Sales, que todo o tempo trabalha com Olyntho de Magalhães. Em seguida, Rio Branco seria chanceler por quase dez anos.

A República nasceu dominada pelas preocupações de ordem interna. "Evitar a anarquia, eis a suprema preocupação do momento"[506]. No plano externo, área mais tranquila e de menos premência quando foram superados os desafios do reconhecimento diplomático e da intervenção estrangeira na Revolta da Armada, a República caracterizou-se por certo continuísmo de homens e ideias, não na superfície da titularidade do Ministério, mas na profundidade da máquina e das políticas. A tentativa de Quintino Bocaiúva de resolver a questão de Missões por um tratado de partilha da área sob litígio, ignorando o acordo de arbitragem que o Império firmara às vésperas de sua queda, em 7 de setembro de 1889, é logo abortada e a diplomacia brasileira de fronteiras retorna, no essencial, aos caminhos da diplomacia imperial[507]. As inovações, como o Acordo Comercial com os Estados Unidos, o primeiro com uma grande potência desde que caducaram os chamados "acordos

505 Cf. BUENO, C. *A República e sua política exterior (1889 a 1902).* São Paulo: Editora da UNESP/Brasília; FUNAG, 1995, p. 23. A obra supre algumas lacunas informativas sobre o período, graças à pesquisa de arquivo e fontes primárias que a embasam.

506 Cf. BELLO, J. M., *op. cit.*, p. 58.

507 Cf. *ibid.*, p. 60-61. Cf., também, p. 186: "Quintino Bocaiúva [...]apressou-se em aceitar o alvitre da chancelaria de Buenos Aires sobre a divisão do território das Missões [...] Mais tarde, o próprio Quintino Bocaiúva [...] penitenciando-se do erro político cometido, aconselhava o Congresso brasileiro a não ratificar o Tratado de que fora signatário".

desiguais" com a Grã-Bretanha e a França, na primeira metade do século XIX, ficaram por conta de alguns interesses localizados, mas crescentemente hegemônicos dentro do Estado brasileiro; a burocracia diplomática permaneceu praticamente intocada[508].

Excetuando os arroubos de Floriano Peixoto[509] ligados à Revolta da Armada, típicos de uma fase de transição jacobina e de acomodação de um novo regime nos planos interno e internacional, e a interferência direta e ostensiva de Arthur Bernardes no episódio que levou à retirada do Brasil da Liga das Nações, em 1926, os primeiros presidentes brasileiros mantiveram um perfil discreto de condução institucional da política externa. Suas intervenções se reduziram ao mínimo indispensável, e geralmente permaneceram no âmbito protocolar. Embora os presidentes republicanos tivessem, pela Constituição, a prerrogativa originária de fazer política externa[510], não há nesse período de quarenta anos nenhum momento particularmente significativo ou de maior visibilidade na atuação pessoal de presidentes brasileiros na condução da diplomacia. A única exceção foi a visita de Campos Sales à Argentina, a primeira visita oficial de um chefe

508 Cf. *ibid*., p. 186: "Os primeiros governos da República não alteraram os grandes rumos da política que se fazia no antigo Ministério dos Negócios Estrangeiros, conservando em seu serviço os experientes agentes diplomáticos e os velhos chefes burocráticos[...]".

509 A obra clássica sobre a diplomacia de Floriano Peixoto é a de Sérgio Corrêa da Costa, *A diplomacia do Marechal. Intervenção estrangeira na revolta da Armada.* 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Universidade de Brasília/Tempo Brasileiro, 1979. Ao contrário, contudo, do que o título da obra faz supor, a atuação de Floriano não tem nada que permita caracterizá-la como extraordinariamente pessoal ou original na condução da questão externa da Revolta da Armada. Ao contrário: "Dificilmente terá havido governo com tão escasso e difícil relacionamento com o corpo diplomático estrangeiro quanto o de Floriano. [...] Quanto a audiências, a única exceção de que encontrei registro foi a concedida por Floriano para lhe serem apresentados o Comandante e os oficiais da corveta portuguesa Mindello [...]" (p. 176).

510 José Carlos de Macedo Soares resume bem o poder presidencial, no Brasil, na área da política externa: "No Brasil, como nos Estados Unidos, cabe ao chefe do poder executivo dirigir discricionariamente as relações políticas internacionais. O Congresso, ratificando tratados e convenções, aprovando ou declarando a guerra, sempre se encontra, no terreno das negociações, diante de fatos consumados. Só a responsabilidade tempera o poder discricionário como é concebido no nosso regime constitucional". Cf. MACEDO SOARES, J. C. de., *op. cit.*, p. 177.

de estado brasileiro ao exterior, cercada da pompa característica da época. Além desse grandiloquente gesto diplomático, o maior fato da diplomacia presidencial brasileira, no início da República, foram a decisão de Rodrigues Alves de nomear Rio Branco para a chancelaria e a de seus sucessores de lá o deixarem.

7.2. A sombra de Rio Branco

O próprio episódio da indicação é ilustrativo do caráter discreto e apagado com que se funda a diplomacia presidencial brasileira. Quando Rodrigues Alves argumenta com um reticente Rio Branco em favor da aceitação da oferta que lhe fizera, descrevendo o perfil e as qualidades que espera do chanceler brasileiro, por nenhum momento alude à possibilidade de que seja ele próprio, como chefe de estado, quem poderia assumir ao menos uma parte daquele perfil:

> *Quando pedi ao Dr. Campos Sales que o convidasse, em meu nome, para o cargo de Ministro das Relações Exteriores, disse-lhe que as questões diplomáticas têm assumido entre nós tal importância que eu precisaria do concurso de um homem de reconhecida autoridade para bem estudá-las e de real competência para indicar as melhores soluções. Era para V. Exª um sacrifício, eu bem sabia, mas é preciso que os homens bons o façam em benefício do país quando o seu esforço é reclamado em nome de seus grandes interesses.*

E concluiu, de certa forma definindo o que seria o mais forte contraponto dos primeiros passos da diplomacia presidencial brasileira: "A pasta do Exterior não pode estar subordinada a influências partidárias, mas convém que seja prestigiada com um

nome de valor, que inspire confiança à opinião pública, impedindo que ela se apaixone ou se desvaire"[511].

A partir dali se consolidaria a profissionalização e a ascendência da chancelaria na concepção e execução da política externa brasileira. Essa preeminência da diplomacia profissional na diplomacia da República Velha, dando continuidade a uma prática enraizada no Império, assentou outro dos paradigmas da diplomacia brasileira no século XX. O fortalecimento inédito da burocracia diplomática com Rio Branco será o contraponto à evolução da diplomacia presidencial brasileira, diminuindo enormemente o espaço de manobra e de atuação da Presidência da República, sobretudo quando o temário da política externa se torna mais complexo e técnico e menos fértil para a criatividade presidencial. Sempre que prevalecesse essa tendência, que dominou quase todo o regime republicano até os dias de hoje, a diplomacia presidencial seria marginal, residual e acessória, e não sistêmica.

De fato, a grande diplomacia da primeira época republicana teve a marca forte e pessoal do barão do Rio Branco[512], primeiro como advogado das causas territoriais que o celebrizaram – as vitórias brasileiras no arbitramento das questões de Palmas ou Missões (1895) e do Amapá (1900) – e, depois, na sua longa gestão como ministro das Relações Exteriores (1902-1912). Nesse período, Rio Branco foi consagrado dentro e fora do país, como artífice tanto da trabalhosa conclusão da definição territorial brasileira quanto

511 Carta de Rodrigues Alves a Rio Branco, *apud* LINS, A. *Rio Branco.* São Paulo: Alfa-Omega/FUNAG, 1996, p. 247.

512 A bibliografia sobre Rio Branco é vasta e tradicional, destacando-se os clássicos de Álvaro Lins, *cit.*; Luís Viana Filho, *A vida do Barão do Rio Branco* (Brasília: Senado Federal/FUNAG, 1996) e E. Bradford Burns, *The Unwritten Alliance* (Nova York: Columbia University Press, 1966). Delgado de Carvalho lhe dedica páginas de grande precisão e qualidade analítica. Cf. CARVALHO, D. de. *História diplomática do Brasil*, *cit.*, sobretudo os capítulos 14, 15, 17 e 19. Um excelente texto de reinterpretação da obra e do significado do Barão de Rio Branco é o de Rubens Ricupero, "Um personagem da República". In: ARAÚJO, J. H. P. (org.). *José Maria da Silva Paranhos, Barão do Rio Branco – uma biografia fotográfica.* Texto de Rubens Ricupero. Brasília: FUNAG, 1995.

da política de acelerar, no campo político-diplomático, a mudança do principal eixo das relações exteriores do Brasil, de Londres para Washington, criando um novo paradigma, "um grande desígnio abrangente e unificador para a política externa brasileira"[513] neste século.

São axiomas na historiografia brasileira que *essas políticas são de Rio Branco*, que elas constituem uma *diplomacia do Barão*, que o seu é o único nome ligado em primeiro plano a elas e que ele as concebeu, conduziu e calibrou pessoalmente, com grande autoridade, buscando apenas, como era imperativo constitucional, o referendo do presidente da República às iniciativas que tomava e às opções que recomendava[514]. A duração da sua gestão – quase dez anos como chanceler de quatro presidentes[515] – e a complexidade das suas principais vertentes de atuação – a da política territorial, a das relações com os Estados Unidos e também a das relações com a Argentina –, indicam claramente que, no Brasil da primeira década século XX e depois do gesto simbólico da troca de visitas presidenciais entre o Brasil e a Argentina, em 1899 e 1900, não havia espaço para uma diplomacia que não fosse a do seu chanceler. Sua experiência diplomática e seu prestígio pessoal não só o singularizavam, como ofuscavam em muito os dos próprios presidentes a quem serviu.

Os presidentes brasileiros da primeira década tiveram a sabedoria de compreender essa circunstância especial e de deixar inteiramente nas mãos de um profissional reconhecido a

513 Cf. RICUPERO, Rubens. "Um personagem da República", *cit.*, p. 85.

514 Não há melhor prova e exemplo dessa afirmação do que a exposição de motivos sobre a questão do Acre, que descreve em minúcias a questão, as opções diplomáticas e o curso seguido pela chancelaria brasileira, integralmente chancelado pelo presidente. Cf. RIO BRANCO, J. M. P. do. *Obras completas. Questões de limites.* Rio de Janeiro, 1947.

515 De 1902 a 1912, Rio Branco foi ministro das Relações Exteriores dos presidentes Francisco de Paula Rodrigues Alves (1902-1906), Afonso Pena (1906-1909), Nilo Peçanha (1909-1910) e Hermes da Fonseca (1910-1914). Cf. VIANNA, H. *História do Brasil*, *cit.*, p. 568-569.

concepção e a execução de uma complexa política exterior. Nela estavam em jogo, muito mais do que o prestígio pessoal dos seus executores, porções consideráveis do território nacional, a estabilidade duradoura das nossas fronteiras e a própria noção de soberania nacional, expressa na definição e controle do território e na capacidade de operar com as forças presentes nas relações internacionais e regionais, todas em acelerada mutação com a ascensão dos Estados Unidos como potência mundial e com os sucessivos embates das políticas de poder na Europa.

Mais do que através de qualquer dos seus presidentes no período, portanto, era pela voz de Rio Branco que o Brasil falava e agia no plano externo, e essa autoridade do chanceler brasileiro era incontestada. Até na III Conferência Internacional Americana do Rio de Janeiro, em 1906, motivo da primeira missão de um secretário de Estado norte-americano ao exterior e um palco natural, ao menos do ponto de vista protocolar, para o presidente da República, Rio Branco assumiu a liderança e a visibilidade, na condição de presidente de honra e de principal articulador do foro[516]. Não houve lugar para o presidente Rodrigues Alves em acontecimento de tamanha visibilidade diplomática e política para o Brasil e de tão grande significado substantivo para a política exterior da República, no qual ficou patente a política de *unwritten alliance* com os Estados Unidos, a que se refere Burns[517].

Não só pelos êxitos que encarnava, mas também pela contribuição que deu à consolidação do regime republicano,

516 "Encetando os seus trabalhos a 23 de julho do ano passado, esse notável congresso elegeu para seu presidente efetivo o Embaixador do Brasil em Washington, Sr. Joaquim Nabuco, e aclamou dois presidentes honorários, um dos quais foi o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, distinções essas que muito penhoram o povo brasileiro". Cf. PENNA, A. "Mensagem ao Congresso Nacional, 3 de maio de 1907". In: *Mensagens presidenciais* (3 v.). V. I. Brasília: Câmara dos Deputados, 1977, p. 578.

517 Cf. BURNS, E. B., *op. cit*. O conceito feliz de Burns ficou definitivamente incorporado à história diplomática do Brasil e é utilizado de forma recorrente para descrever as relações Brasil-Estados Unidos tal como se desenvolveram durante a gestão de Rio Branco e em anos posteriores.

Rio Branco foi de fato o grande estadista e herói da República Velha. Figura de extraordinária popularidade[518] entre os seus contemporâneos e na posteridade, identificado com o que há de mais exitoso no Brasil da primeira metade do século XX[519], a projeção de Rio Branco na história brasileira é prova de que, também no Brasil, se estava consolidando clivagem semelhante à que ficara patente na diplomacia britânica, francesa e austríaca já no Congresso de Viena, quase um século antes, e em certa medida também no Segundo Império no Brasil: a consagração de políticas e de homens públicos na área da diplomacia não seria mais privilégio ou consequência da ação pessoal do soberano ou do chefe de estado ou governo, mas se ampliaria para abarcar também quem conduz de fato a política externa e com ela se identifica, assumindo os riscos e desfrutando dos sucessos, que não mais se transferem para a instância superior de autoridade[520].

518 "Nas impressões dos estrangeiros que visitavam o Brasil encontramos uma certa perplexidade em face do que lhes parecia um fato singular na vida política dos povos livres: um ministro de Estado – tão distante do caráter de caudilho ou ditador – a dispor de uma autoridade incontrastável e soberana". Cf. LINS, A., *op. cit.*, p. 394. A popularidade de Rio Branco dentro e fora do país, em contraste com a dos presidentes a quem serviu, e a força política do seu nome são bem documentadas e analisadas por Álvaro Lins. Cf. *id., ibid.*, p. 392-419. Rubens Ricupero recolhe muitos dos elogios que consagraram Rio Branco, especialmente os que lhe fez o seu crítico mais severo e por isso mesmo juiz isento do valor do Barão, Oliveira Lima. Cf. RICUPERO, R. "Um personagem da República", *cit.*, p. 127. José Maria Bello refere-se a Rio Branco como "definidor do território pátrio e criador, por isso mesmo de uma forma, até então ignorada, de orgulho ou de exaltação nacional". Cf. HELIO, J. M., *op. cit.*, p. 184.

519 "O longo reinado de quase 10 anos do Barão do Rio Branco (1902-1912) não serviu apenas [...] para legitimar a República, dando-lhe os primeiros êxitos para contrabalançar Canudos, a Revolta da Armada, o Encilhamento e a recessão de Campos Sales. Foi também a idade de ouro, o momento fundador de uma diplomacia cujo prestígio na sociedade muito se deve ao patrono que, ao ter a sua efígie glorificada na moeda, tornou-se talvez o primeiro diplomata de carreira na História a merecer um lugar no panteão monetário usualmente reservado a militares e estadistas". Cf. RICUPERO, R. "O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular". In: ALBUQUERQUE, J. A. G. de (org.). *60 anos de política externa brasileira, 1930-1990. Volume I: Crescimento, modernização e política externa.* São Paulo: Cultura/Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 1997, p. 38.

520 Da mesma forma, seria Kissinger, e não Nixon, quem receberia o Nobel da Paz em 1974, e Shimon Peres, chanceler do governo Rabin, quem dividiria com o seu chefe de governo o Nobel em 1994. Desde Viena, e de forma crescente à medida que as políticas foram tornando-se públicas e sendo

Guardadas as devidas proporções, portanto, a diplomacia brasileira do início do século confirma a tendência, já demonstrada pela diplomacia imperial, de um perfil relativamente baixo do chefe de estado e da percepção clara de que há outros operadores diplomáticos que atuam com grande desenvoltura em seu nome. No Brasil, como em algumas das principais potências do *Concerto Europeu*, a diplomacia de cúpula, a condução personalizada dos negócios diplomáticos pelos mandatários, cede visibilidade à ação dos negociadores, que se apropriam, em alguma medida, do que antes estava reservado aos chefes de estado ou governo: o potencial exclusivo de serem reconhecidos como estadistas. Rio Branco é, para esses efeitos, o nosso Metternich, o nosso Castlereagh e o nosso Talleyrand[521].

7.3. Os caminhos da diplomacia presidencial brasileira nos seus primórdios

Se Rio Branco dominou a diplomacia da República Velha como principal personagem, deixando para um distante segundo plano os presidentes a quem serviu, estes, os presidentes brasileiros – exceção feita às funções que desempenhavam *ex officio*, com a autoridade conferida pela Constituição como instância máxima de decisão e de responsabilidade na execução da política externa do país – acabaram por estrear na condução pessoal da diplomacia pelo caminho mais protocolar, mas algumas vezes pleno de significado político, das visitas oficiais e dos gestos de cortesia entre governos e chefes de estado. Fora disso, os presidentes tenderão mais que

objeto de atenção da mídia e da opinião pública, reduz-se o espaço para o *ghost acting* em matéria diplomática de visibilidade.

521 A comparação de Rio Branco a Talleyrand não é, naturalmente, original. Luís Viana Filho registra carta de Oliveira Lima a Joaquim Nabuco, em 31 de janeiro de 1906, em que aquele, ao referir-se à III Conferência Internacional Americana então já convocada para o Rio de Janeiro, diz que dela "[o secretário de Estado Elihu] Root será o Metternich e o Rio Branco o Talleyrand...". Cf. VIANA FILHO, L., *op. cit.*, p. 350.

nada a sancionar políticas que vêm elaboradas da chancelaria e lhes são submetidas por força da estrutura administrativa prescrita na Constituição[522]. Não lhes restava alternativa, estando-lhes fechado o caminho da grande diplomacia das negociações, que deu projeção mundial a tantos homens públicos da Europa e dos EUA nas primeiras décadas deste século[523], e apenas ao barão do Rio Branco no Brasil.

Com perfil discreto, a diplomacia presidencial brasileira desenvolveu-se basicamente nas seguintes áreas: o recebimento de visitas de chefes de estado e governo de países amigos e de presidentes-eleitos; uma intensa atividade protocolar, na forma do recebimento de missões estrangeiras pelo presidente e envio de missões e mensagens ao exterior, com motivo de celebrações e atos os mais diversos: visitas oficiais do presidente brasileiro ao exterior: visitas ao exterior de presidentes-eleitos; condução pessoal da diplomacia em número limitado de ocasiões.

7.4. Viagens do presidente eleito

Em abril de 1898, logo após a sua eleição para suceder Prudente de Morais, Campos Sales inaugurou a diplomacia das visitas presidenciais brasileiras com seu giro pela Europa

522 A "Mensagem ao Congresso Nacional", de 3 de maio de 1906, a última de Rodrigues Alves, é um exemplo de como o papel do presidente da República estava reduzido a sancionar e encaminhar as políticas de Rio Branco. Cf. ALVES, F. de P. R. "Mensagem ao Congresso Nacional", 3 de maio de 1906. In: *Mensagens presidenciais* (3 v.). V. I, *cit.*, p. 385-389.

523 Cf. capítulo 4. A consciência desse perfil modesto e limitado da diplomacia presidencial brasileira pode ser a razão pela qual os relatórios do MRE e as mensagens presidenciais do período da República Velha e até mesmo nos anos 40 e 50 tratam de forma tímida e sucinta as visitas presidenciais, que são apresentadas em meio a informações as mais variadas e do mais distinto grau de importância. A diplomacia presidencial é abordada de forma restritiva, em sentido estrito. Tanto no caso da visita de Campos Sales quanto no caso da visita de Vargas à Argentina, objetos de menção quase telegráfica nesses documentos oficiais, não fica registro do programa, dos discursos, dos encontros, da agenda, do projeto de política externa por trás da visita. Nenhuma referência é feita à concepção político-diplomática das viagens, talvez porque a *rationale* por trás delas partisse do pressuposto fundamental da retribuição e da cortesia, exclusivamente.

na condição de *presidente eleito* – modalidade que irá firmar-se na diplomacia brasileira, repetindo-se, com variações, ao longo do século[524]. Criando uma espécie de paradigma de viagem de presidente-eleito brasileiro, Campos Sales foi à Europa com objetivos precisos ligados ao seu programa administrativo: negociar o *funding loan* que permitiria ao seu governo desafogar as finanças públicas do país e, apesar da recessão durante os quatro anos de mandato, legar ao seu sucessor, Rodrigues Alves, um país saneado e em condições de crescer[525]. Resume Clodoaldo Bueno:

> *A viagem do presidente eleito à Europa [...] teve por objetivo a ultimação do acordo [para a concessão do funding loan] sem que fosse necessário recorrer à suspensão. Foi decisivo o empenho pessoal do futuro presidente, que tinha no grande empréstimo "a chave da solução do problema financeiro" do país. Assim, em vez de "bancarrota", o Governo Prudente de Morais encerrava o mandato com "chave de ouro", no dizer do próprio Campos Sales. [...] O programa de Campos Sales, exposto pessoalmente na Europa, agradou à finança internacional*[526].

524 Fizeram viagens de presidente eleito ao exterior os presidentes Epitácio Pessoa (na verdade, prossegue a sua permanência na Europa na condição de chefe da delegação brasileira à Conferência de Paz de Paris, durante a qual, *in absentia*, havia sido eleito presidente da República), Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros (ainda como candidato), Costa e Silva, Tancredo Neves, Fernando Collor, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Cf. mais abaixo e DANESE, S. "As viagens internacionais dos presidentes-eleitos". In: *A escola da liderança*. Rio de Janeiro: Record, 2009, p. 240-244.

525 "Campos Sales apavorava-se com a ameaça de uma bancarrota, que lhe sacrificaria o governo. Projeta uma viagem à Europa a fim de entender-se diretamente com os credores de Londres. [...] As suas condições especiais de presidente eleito e, portanto, executor futuro do plano a ser traçado emprestavam-lhe singular autoridade". Cf. BELLO, J. M., *op. cit.*, p. 161. Sobre a negociação *do funding loan* de 1898, cf. *ibid.*, p. 160-162.

526 Cf. BUENO, C., *op. cit.*, p. 325-326. A viagem serviria aos propósitos práticos buscados por Campos Sales e para dar-lhe certo prestígio: "as potências do Velho Mundo e as nações americanas fizeram-se representar na posse do segundo presidente civil por meio de navios de suas esquadras, fato que para ele e para o seu apologista, Alcindo Guanabara, era incomum no continente, representando

Em 1919, Epitácio Pessoa repetiu a experiência de Campos Sales, estendendo sua permanência na Europa, onde estava na condição de chefe da delegação brasileira à conferência de Paz de Paris, durante a qual, ausente, fora eleito presidente da República. O registro que se faz da viagem, contudo, é revelador do caráter mais protocolar e de relações públicas que cercou o programa, ao contrário da viagem inaugural de Campos Sales, em 1898, voltada a uma negociação concreta e premente:

> *Eleito Presidente da República, quando ainda me achava em Paris nos trabalhos da Conferência de Paz, fui logo depois convidado por vários Chefes de Estado para visitar os seus países. Aceitando o honroso convite, com que procuraram as nações amigas manifestar seu alto apreço pelo Brasil, estive sucessivamente em Bruxelas, Roma, Londres, Lisboa, nos Estados Unidos e no Canadá, tendo sido por toda a parte acolhido com as mais calorosas demonstrações de simpatia e estima. Em Paris fui alvo igualmente de cativantes manifestações por parte do governo francês, assim como de várias classes e instituições da grande cidade, e em Roma tive a honra de ser recebido também por Sua Santidade o Papa Benedito XV, que me cumulou de carinhosas atenções*[527].

Por outro lado, o Brasil também começou a ser destino de visitas de presidentes-eleitos. A primeira registrada foi a de Roque Sáenz Peña, da Argentina, em 1910, quando se deteve no Rio de Janeiro por alguns dias, de regresso da Europa e a convite do governo brasileiro. Foi recebido com grande pompa pelo presidente da República, Nilo Peçanha, e por Rio Branco, que idealizou e

'homenagem extraordinária à República' e atestado que se modificava a visão da Europa a respeito do Brasil". Cf. *ibid.*, p. 326.

527 Cf. PESSOA, E. "Mensagem apresentada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional em 3 de maio de 1920". In: *Relatório do MRE*, 1920, p. 10.

promoveu a visita como forma de pôr fim aos problemas políticos bilaterais, que recrudesceram depois de passado o efeito da troca de visitas de 1899-1900[528]. Afinada com o paradigma da prioridade das relações Brasil-Argentina consolidado com a troca de visitas presidenciais em 1899-1900, a visita proporcionou a Sáenz Peña a oportunidade de pronunciar a famosa frase – "Tudo nos une, nada nos separa"[529] – e ao governo brasileiro a ocasião de fazer um gesto político de grande visibilidade nos dois países e na região[530].

7.5. Diplomacia protocolar

A busca e a afirmação de prestígio, e em consequência a importância desmesurada que o protocolo assumiu para a diplomacia presidencial brasileira, foram, aliás, um outro paradigma que cedo se firmou na diplomacia do Brasil republicano. Em sua mensagem de 3 de maio de 1899, ao se referir à presença de missões

528 Sobre a visita de Roque Sáenz Peña, cf. ARAÚJO, J. H. P. (org.). *José Maria da Silva Paranhos, Barão do Rio Branco – uma biografia fotográfica*, *cit.*, p. 106-110.

529 Cf. CARVALHO, D. de., *op. cit.*, p. 251.

530 Em 31 de agosto de 1922, o Rio de Janeiro recebeu a visita do Dr. Marcello Alvear, recém-eleito presidente da República Argentina, que fez escala no seu regresso da Europa a Buenos Aires. Foi recebido pelo presidente da República, que lhe ofereceu banquete, e foi objeto de vários gestos protocolares. Cf. *Relatório do MRE*, 1923, p. III e 11-12. Em julho de 1928, o governo brasileiro, conhecendo a intenção do então recém-eleito presidente do Paraguai, José Guggiari, de realizar uma viagem internacional nessa condição, tomou a iniciativa de convidá-lo a visitar o Brasil, o que ocorreu em julho daquele ano, permanecendo ele no país de 3 a 14 e visitando o Rio Grande do Sul, São Paulo e Rio de Janeiro. O presidente Washington Luís recebeu-o em audiência e ofereceu-lhe banquete. Para uma descrição mais minuciosa da visita, cf. *Relatórios do Ministério das Relações Exteriores*, referente a 1928, p. 57-58, e referente a 1929, p. XL. Cf. também SOUZA, W. L. P. de. "Mensagem ao Congresso Nacional", 3 de maio de 1929. In: *Mensagens presidenciais*, v. II, *cit.*, p. 387. No mesmo ano de 1928, de 21 a 23 de dezembro, o Brasil recebeu a visita do presidente eleito dos Estados Unidos, Herbert Hoover, que fazia um périplo pelo continente. A programação no Rio de Janeiro espelhou a de uma visita de Estado: recepção pelo presidente da República e todas as mais altas autoridades da República no cais Mauá, audiência com o presidente da República, sessão especial do Congresso Nacional, sessão solene do Supremo Tribunal, banquete oferecido pelo presidente Washington Luís, retribuído com almoço na Embaixada norte-americana, concessão de Doutorado *Honoris Causa* da Universidade do Rio de Janeiro e comparecimento do presidente da República às cerimônias de despedida no Arsenal da Marinha. Para uma descrição detalhada da visita do presidente eleito Hoover, cf. *Relatório do MRE*, 1928, p. 59-62. Cf. também CARVALHO, D. de, *op. cit.*, p. 263.

estrangeiras e representantes pessoais de dignitários estrangeiros nas cerimônias da sua posse, Campos Sales já seguia a tendência a ver sistematicamente nesses e noutros gestos protocolares sinais de prestígio da República e do Brasil[531].

É interessante reparar, a propósito, nos *Relatórios* e *Mensagens* presidenciais da República Velha, a ênfase nas mensagens protocolares trocadas entre o presidente brasileiro e chefes de estado e governo estrangeiros a qualquer pretexto, ou nos envios de missões especiais para a posse ou funerais de dignitários estrangeiros, em uma impressionante substituição do conteúdo, cuja falta é patente em alguns anos das décadas de 10 e de 20, pela forma e pela linguagem gestual[532]. São comuns, em toda a República Velha, no escasso espaço dedicado à política externa nas *Mensagens* presidenciais, menções como estas:

> *O infausto passamento de Sua Majestade o rei Frederico VIII da Dinamarca, inesperadamente ocorrido fora de seu país, na cidade de Hamburgo, no dia 14 de maio do ano passado, encheu-nos de profundo pesar. Manifestei esse pesar no telegrama que então dirigi a Sua Majestade Cristiano X, que àquele Monarca sucedeu no trono dinamarquês*[533].

531 Cf. SALES, M. F. de C. "Mensagem ao Congresso Nacional", 3 de maio de 1899. In: *Mensagens presidenciais, cit.*, p. 211-226. Cf. nota 526 *supra*.

532 Os *Relatórios do Ministério das Relações Exteriores* e as "Mensagens ao Congresso Nacional" fornecem exemplos abundantes dessas ocorrências.

533 Cf. FONSECA, H. da. "Mensagem ao Congresso Nacional", 3 de maio de 1913. In: *Relatório do MRE*, 1913, p. VI. A esta nota segue-se referência a três outros acontecimentos pesarosos – a morte do imperador Matsuhito do Japão, o assassinato do rei da Grécia Jorge I e o atentado contra o rei da Espanha, Afonso XIII, todos eles merecedores de atenciosas mensagens de solidariedade, às quais se dá grande destaque, à falta de coisa melhor para realçar.

O registro da visita do chanceler brasileiro a Washington segue esse padrão[534]. Essas menções se multiplicam, recheando as *Mensagens* presidenciais na parte relativa às relações exteriores e àquilo que o presidente de turno desejava ver consignado como realização do seu governo na área diplomática: visitas de belonaves estrangeiras, telegramas de felicitações e de pêsames, envio de missões especiais a posses presidenciais, quase sempre chefiadas pelo embaixador ou ministro plenipotenciário brasileiro residente[535], mensagens de solidariedade por desastres naturais, tudo cabe no relatório que os presidentes da República Velha enviam ao Congresso Nacional sobre a política exterior conduzida em seus governos, traduzindo a modéstia e a humildade da diplomacia presidencial brasileira no seu início.

7.6. A inauguração da diplomacia das visitas: a troca de visitas com a Argentina e a diplomacia gestual

O paradigma do protocolo preside também, de certa forma, a inauguração da vertente das visitas na diplomacia presidencial brasileira. A República Velha recebeu a primeira visita de chefe de estado estrangeiro ao Brasil, em agosto de 1899, na figura do

534 "O Governo brasileiro ficou profundamente penhorado, e aproveito esta oportunidade para manifestar solene e publicamente o seu vivo reconhecimento ao povo e ao governo dos Estados Unidos da América, pelo modo brilhante e carinhoso por que foi recebido e pelas grandes manifestações de apreço com que foi honrado o nosso Ministro das Relações Exteriores, o Sr. Dr. Lauro Müller, em sua visita àquele grande país, em representação oficial do nosso Governo, por convite oficial do norte-americano, e em retribuição à visita que o Sr. Elihu Root, quando secretário de Estado do seu país, fizera ao Brasil, em 1906. Levando àquela nação e ao seu governo as mais sinceras provas da nossa consideração e amizade, ele nos trouxe as mais inequívocas e positivas provas de reciprocidade daqueles sentimentos. Essa visita oficial contribuiu certamente para estreitar ainda mais os laços que unem os dois povos, tanto quanto já o havia feito a anterior do notável estadista Sr. Elihu Root". Cf. *id.*, "Mensagem ao Congresso Nacional", 3 de maio de 1914. In: *Relatório do MRE*, 1914, p. IX.

535 Essa prática, consolidada na República Velha, será mais tarde alterada quando as missões passarem a ser chefiadas por ministros de estado e, no governo Sarney, quando passarem a ser chefiadas pelo presidente da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal ou pelo próprio presidente da República.

presidente da Argentina, Julio Roca. Em 1908, seguir-se-ia a visita do rei de Portugal, Dom Carlos I, planejada como parte dos festejos do centenário da abertura dos portos às nações amigas, mas a viagem foi tragicamente cancelada em razão do assassinato do monarca português[536]. A visita de Roca foi retribuída com a visita de Campos Sales a Buenos Aires, em 1900, a primeira de um chefe de estado brasileiro ao exterior em caráter oficial.

Embora sejam marcos importantes na história diplomática brasileira e pilares fundacionais na nossa diplomacia presidencial, essas visitas recebem escassa atenção na historiografia brasileira. Delgado de Carvalho lhes reserva um parágrafo, que por sinal corrobora a tese da importância simbólica e da ênfase protocolar[537]. Além da imprensa da época, que nos dois países deu grande espaço às visitas, o melhor registro de ambas foi feito na Argentina[538].

536 O episódio servirá para uma de tantas referências pesarosas nas mensagens presidenciais: "Neste ano em que o Brasil celebra o primeiro centenário da abertura dos seus portos ao comércio estrangeiro e da terminação da época colonial na antiga América Portuguesa, contávamos festejar como nosso hóspede Sua Majestade El-Rey D. Carlos I de Portugal. Infelizmente, um bárbaro atentado nos privou da grande satisfação que teríamos em acolher condignamente o Soberano a cujo espírito de justiça somos devedores da solução favorável, em 1896, de um grave conflito internacional [a questão da Ilha da Trindade], e que nos havia manifestado, dando outras provas da sua amizade, o ardente desejo de visitar este país. Enviei logo à Família Real e à nação portuguesa a expressão do profundo pesar com que a República Brasileira recebeu a notícia de tão triste acontecimento, e nomeei uma Embaixada extraordinária, que em representação do Brasil tomou parte nos funerais". Cf. PENNA, A. "Mensagem ao Congresso Nacional", 3 de maio de 1908. In: *Mensagens presidenciais, cit.*, p. 610.

537 Cf. CARVALHO, D. de, *op. cit.*, p. 247. Diz o texto: "De grande alcance internacional, sob o ponto de vista da solidariedade americana, foi a *visita que Campos Sales fez à Argentina* em outubro de 1900, acompanhado de seu Ministro das Relações Exteriores. Era a retribuição da visita que, em agosto de 1899, havia feito ao Brasil o *General Roca*. Eram as primeiras visitas que trocavam entre si chefes de estado na América do Sul. Ao chegar a Buenos Aires, Campos Sales saudava também, por telegrama, o presidente do Chile, salientando assim a satisfação que nos tinha causado a recente aproximação chileno-argentina e a política de concórdia que o Brasil apoiava". (Os grifos são originais.)

538 Cf. *El Brasil y la Argentina. Confraternidad sud-americana.* Buenos Aires: Intendencia Municipal de la Capital de la República Argentina, 1901. A obra que com mais minúcias relata a troca de visitas presidenciais entre o Brasil e a Argentina é uma compilação de textos e fotografias minuciosamente organizados sobre cada evento da programação das duas visitas; dá grande ênfase à dimensão dos festejos populares em torno das visitas presidenciais e foi idealizada para ser "la relación más completa que hasta ahora se haya publicado de las visitas del presidente Roca a Rio de Janeiro y del Presidente Campos Sales a Buenos Aires". (Cf. "Introducción", p. XVIII.)

A ênfase protocolar na visita de Julio Roca, em 1899, está expressa no registro que dela faz a *Mensagem* ao Congresso Nacional de Campos Sales, em maio de 1900:

> *Assinalo com a mais viva satisfação o grato acontecimento da visita que me fez no mês de agosto último o Exmo. Sr. General Julio Roca, Presidente da República Argentina. Foi a primeira vez que coube ao Brasil a honra de receber um Chefe de Estado. O governo, correspondendo ao sentimento nacional e aos seus próprios desejos, procurou demonstrar, em respeitosas e significativas homenagens, quanto era profundo o seu reconhecimento a esse ato de cortesia e estima por parte do supremo magistrado da nobre Nação amiga e vizinha. O povo brasileiro, por sua vez, associando-se com rara espontaneidade às manifestações oficiais, achou ocasião de mostrar, nas calorosas expansões do seu justo júbilo, toda a sinceridade dos sentimentos que o ligam ao povo argentino. Foi assim que os inolvidáveis dias da permanência do ilustre Presidente da República Argentina na capital da República Brasileira puderam assumir o caráter de verdadeiros dias de festa nacional, afetuosa consagração da tradicional cordialidade, que domina nas relações dos dois povos. Abrindo espaço ao desenvolvimento da aliança moral, a que intencionalmente aludiu o ilustre Sr. General Roca, este memorável acontecimento exercerá, por certo, benéfica e extensa influência nos destinos de uma larga política de solidariedade americana, como aconselham*

os grandes interesses e as legítimas aspirações do nosso continente[539].

O principal resultado da visita, do ponto de vista brasileiro, será, por certo, igualmente protocolar, na forma da pronta retribuição do gesto: "Utilizando-me da licença que me concedestes, espero retribuir em breve a honrosa visita, retribuição que não pôde ser feita com a devida pontualidade, porque as exigências da pública administração não me permitiram ainda ausentar-me do país"[540, 541].

O caráter passivo entrevisto nessa abordagem é corroborado pela impressão de que a viagem do presidente argentino parece ter sido inteiramente concebida em Buenos Aires, como parte de uma política unilateral argentina[542]. A Argentina tinha um projeto bem definido de política regional, voltada a consolidar as relações políticas com o Chile[543], depois da neutralização do Estreito de Magalhães pelo Tratado de 1881, e com o Brasil, depois da proclamação da República e do laudo arbitral de 1895 sobre a

539 Cf. SALES, M. F. de C. "Mensagem ao Congresso Nacional", 3 de maio de 1900. In: *Mensagens presidenciais, cit.*, p. 227-228.

540 Cf. *ibid.*, p. 228.

541 O conceito de pronta retribuição parece de fato estar na mente dos governos. No ofício de 5 de julho de 1899, da Legação em Buenos Aires para a Secretaria de Estado, o ministro brasileiro relata conversa com o presidente Julio Roca: "Na tarde do mesmo dia 1º [de julho], a convite do Sr. Ministro das Relações Exteriores, compareci no Gabinete do General Roca, o qual em presença daquele dignou-se anunciar-me que partiria para essa capital a 29 ou 30 deste mês. S.E. mostrou-se penhorado pelo modo por que foi aí acolhida a notícia de sua visita, exprimindo o desejo de que, se for possível, a que o Sr. Presidente da República tiver de fazer-lhe se realize em outubro próximo". Outras visitas presidenciais serão justificadas em primeiro lugar como de retribuição" (Vargas à Argentina e Dutra aos Estados Unidos, entre outras).

542 Em telegrama de 14 de junho de 1899, o ministro brasileiro em Buenos Aires informa a Secretaria de Estado de que o "General Roca comunicou-me ontem seu projeto de viagem ao Rio e o vivo desejo de realizá-la em julho ou agosto. Julgo de toda conveniência que pelo telégrafo o Senhor Presidente da República me ordene manifeste ao mesmo General o prazer com que receberá sua visita; esta tem importante fim político maior aproximação do Brasil, Chile e Argentina. Cavalcanti" *(sic)*.

543 O presidente argentino Julio Roca encontrara-se com o presidente chileno Federico Errázuriz, antes da visita ao Rio de Janeiro, a bordo de belonaves dos dois países no Estreito de Magalhães. Cf. *El Brasil y la Argentina, cit.*, p. VII-VIII.

região de Palmas[544]. A diplomacia presidencial ocupa um lugar de realce nesse projeto:

> *O presidente Roca compreendeu que esse mesmo engrandecimento respectivo das nações sul-americanas tornava convenientes essas aproximações pessoais dos governantes, que afiançam e fortalecem as relações afetuosas entre os povos, porque, na espontaneidade das suas manifestações, eles revelam a sinceridade do apreço que as produzem...*[545]

O ministro brasileiro em Buenos Aires, Henrique de Barros Cavalcanti de Lacerda, assim se refere à planejada visita, em ofício datado de 26 de maio de 1899 e dirigido ao chanceler Olyntho de Magalhães: "talvez não seja errôneo supor que a ideia da ida ao Brasil nasceu no espírito do presidente desta República desde sua viagem ao Chile e se relaciona com o plano de uma liga das três Nações a fim de defenderem-se de possíveis agressões"[546, 547].

544 A superação de hipotecas políticas como a diferença de sistema político e o diferendo sobre Palmas parece ser uma causa profunda plausível para a decisão, amadurecida pela Argentina, de promover a visita de Roca: "[...] fue precisamente esa circunstancia [o laudo arbitral de 1895] la que aprovechó el presidente Roca para ir a visitar al presidente Campos Sales[...]. Cf. *ibid*., p. XII.

545 Cf. *ibid*., p. VI.

546 Cf. ofício de 26/5/1899 da Embaixada em Buenos Aires para a Secretaria de Estado. *Arquivo Histórico do Itamaraty*. A memória brasileira da visita do presidente argentino é escassa. O *Arquivo Histórico do Itamaraty*, no Rio de Janeiro, conserva alguns poucos expedientes trocados à época entre a Secretaria de Estado e a Legação em Buenos Aires. São eles, basicamente: ofícios de 26 e 28 de maio, 10 e 20 de junho, 5, 6 e 20 de julho e 23 de agosto de 1899, e telegramas de 14 de junho, 1º, 18 e 20 de julho de 1899, da Legação em Buenos Aires para a Secretaria de Estado; despachos telegráficos de 16 e 19 de junho, 5, 15 e 16 de julho de 1899, e despachos postais de 24 e 30 de junho e de 6 de julho de 1899, da Secretaria de Estado para a Legação em Buenos Aires. *Arquivo Histórico do Itamaraty*. A maior parte dessas lacônicas comunicações diz respeito à tramitação do convite, ao acerto de datas e à comitiva do presidente argentino.

547 Clodoaldo Bueno adere à tese da unilateralidade da política que levou Roca ao Brasil; "[A visita de Julio Roca] deve, preferentemente, ser inserida no contexto da política exterior do presidente argentino do que na de Campos Sales, que o recebeu com todas as honras e retribuiu-lhe a cortesia reforçando, assim, a concórdia entre as duas nações.[...] Para o governo platino, a visita de Roca ao Rio de Janeiro produziria vantagens políticas e comerciais para ambos os países, além de efeitos positivos em relação à segurança delas próprias e das demais nações da área [...] A intenção era

No ofício de 10 de junho, o enviado brasileiro precisa ainda que o presidente Roca lhe dissera esperar

> *poder mais cedo ou mais tarde efetuar essa viagem, no seu conceito, de grande importância não só para o desenvolvimento das relações políticas e comerciais dos dois países, mas para a sua própria segurança e a das demais nações sul-americanas, à vista da política de expansão que se atribui a certas potências. Agora que nenhuma questão nos divide, disse S.E., convém que estejamos unidos e que disto se saiba no exterior*[548].

Foram de Roca, aliás, as palavras que melhor procuraram interpretar o gesto da visita como parte de um projeto de muito longo prazo que se inaugurava entre os dois países e que iria buscar embasamento na Aliança formada para combater o Paraguai de López. Tendo-se preocupado em render homenagem a Caxias, seu antigo chefe na guerra do Paraguai, disse depois Roca, em certa forma profética, em alocução que pronunciou perante uma comissão de legisladores brasileiros encabeçada por Quintino Bocaiúva e na qual intui o MERCOSUL e as atuais relações brasileiro-argentinas: "Brasil e Argentina devem unir-se com laços da mais íntima amizade, porque juntos serão ricos, fortes, poderosos e livres"[549]. Muitos anos depois, na visita de Getúlio Vargas a Buenos Aires, em maio de 1935, o então presidente Agustín Justo recordaria as palavras com que Roca situou, politicamente, a sua visita no contexto de um projeto de renovação da inserção

estreitar a união entre a Argentina e o Brasil e que se fizesse constar tal circunstância no exterior, uma vez que, após a solução do litígio das Missões, não havia qualquer questão a dividi-los. Tais foram os argumentos utilizados pelo governo argentino para manifestar o desejo de receber convite para a visita presidencial". Cf. BUENO, C., *op. cit.*, p. 250-251.

548 Cf. ofício de 10 de junho de 1899, da Legação em Buenos Aires para a Secretaria de Estado. *Arquivo Histórico do Itamaraty.*

549 Citado por SEIXAS CORRÊA, L. F. de. "Exposição no Senado Federal", por ocasião da sua arguição para o cargo de embaixador do Brasil em Buenos Aires, 23 de abril de 1997. Mimeo.

argentina no continente. Disse Justo em seu discurso de saudação a Vargas, evocando Roca:

> *Foi assim que, em seguida a essas soluções arbitrais, que costumam deixar entre as nações graves ressentimentos, o presidente Roca visitou o Rio de Janeiro em 1899, para dizer-lhes que aceitávamos com satisfação a sentença do árbitro, mesmo que nos tivesse sido adversa, porque com ela conquistávamos algo que valia mais do que um pedaço de território: a simpatia e a amizade do povo brasileiro*[550].

Quase não existem, no *Arquivo Histórico do Itamaraty*, informações sobre o programa da visita[551]. Mais uma vez, é na obra argentina que se acha uma indicação precisa sobre o programa, desenvolvido de 8 a 17 de agosto de 1899[552].

550 Cf. JUSTO, A. P. "Discurso del General...". In: Comisión de Recepción – *Visita a la Argentina del Excmo. Sr. Presidente de los EE.UU. del Brasil, Dr. Getúlio Vargas – reseña de los actos realizados y recopilación de documentos.* Buenos Aires, 1935, p. 64.

551 O ofício de 20 de julho, da legação em Buenos Aires, menciona como data de partida de Buenos Aires o dia 31 de julho, com escala de 24 horas em Montevidéu, e uma permanência estimada no Rio de Janeiro de oito dias; o mesmo ofício traz anexa a lista de integrantes da comitiva, que o ofício de 5 de julho já adiantara em termos genéricos e que estaria composta pelos ministros das Relações Exteriores, da Guerra e da Marinha, três oficiais-generais (dois do Exército e um da Marinha), seis deputados nacionais, o diretor do departamento Nacional de Higiene, funcionários de apoio (secretários e ajudantes-de-ordem) e dez soldados da escolta presidencial. Telegrama da mesma data resume a comitiva: "número comitiva oficial 28, convidados 5, soldados 10, ao todo 43 pessoas. Tempo permanência aí 8 dias". (Cf. telegrama de 20 de julho de 1899, da Legação em Buenos Aires para a Secretaria de Estado, *Arquivo Histórico do Itamaraty*.) O presidente argentino viajou a bordo do encouraçado "San Martín", escoltado pelo cruzador "Buenos Aires". Cf. ofício de 5 de julho de 1899, da Legação em Buenos Aires para a Secretaria de Estado, *Arquivo Histórico do Itamaraty*.

552 O programa no Rio de Janeiro compreendeu: desembarque no Galeão de Dom João VI, desfile em coche aberto, banquete oficial de chegada (8 de agosto), recepções oficiais e função de gala no Teatro Lírico (9 de agosto), passeio ao Corcovado e baile no Palácio Itamaraty (10 de agosto), parada militar (11 de agosto), excursão a Petrópolis e banquete oferecido ao chanceler argentino (12 de agosto), ida ao Jóquei Clube para o *Derby* e banquete na Prefeitura (13 de agosto), visita à Câmara de Deputados, piquenique na Tijuca, visita à Academia Nacional de Medicina e Instituto Histórico, banquete oferecido pelos jornalistas (14 de agosto), inauguração da estátua do Duque de Caxias, passeio ao Jardim Botânico e banquete oferecido pelo Congresso (15 de agosto), banquete na Escola Naval, excursão a Palmeiras e festa no Botafogo (16 de agosto) e visita ao Palácio do Catete, ao Senado e à Câmara Municipal (17 de agosto). Cf. *El Brasil y la Argentina*, *cit.*, p. 455-456.

A retribuição da visita de Julio Roca por Campos Sales ocorreu cerca de um ano depois. Prevista inicialmente para maio de 1900, a visita só se realizou em outubro, com a partida do Rio de Janeiro em 19 daquele mês, chegada a Buenos Aires no dia 24, estada até 31 do mesmo mês e regresso a 1º de novembro[553, 554]. Não há, ao que tudo indica, documentos que permitam avaliar a concepção da visita ou historiar a decisão de realizá-la, fora da ideia de retribuição. Tampouco existem, no Arquivo Histórico do Itamaraty, registros precisos sobre os preparativos da visita pela parte brasileira ou sobre a sua realização. Entre as poucas instruções disponíveis enviadas a Buenos Aires, figura uma que merece registro, pela utilidade que terá mais adiante, quando se examinarem aspectos concretos da preparação das visitas presidenciais nos dias de hoje: "convém que discursos oficiais sejam previamente conhecidos"[555]. O governo argentino se encarregou de publicar a obra, já mencionada, com o registro documental e fotográfico da visita"[556].

A preocupação com o protocolo foi dominante. Em 17 de janeiro de 1900, o governo argentino nomeou uma comissão de notáveis, entre os quais figurava Estanislao Zeballos, figura recorrente na história das relações Brasil-Argentina no período, para tratar

553 Cf. despacho telegráfico de 1º de outubro de 1900, da Secretaria de Estado para a Legação em Buenos Aires, *Arquivo Histórico do Itamaraty*. O expediente, na verdade, fala do regresso já no dia 30 de outubro.

554 Não faltou, no processo preparatório da visita, o fato às vezes comum de que o representante brasileiro é informado de uma decisão do governo brasileiro por meios pouco ortodoxos: "Pelo decreto deste Governo de 17 do corrente, junto em anexo, nomeando uma comissão de recepção para Sua Excelência o Sr. Dr. Campos Sales, tendo eu ficado inteirado de que a vinda de Sua Excelência a esta Capital foi oficialmente anunciada, venho solicitar de V. Ex..." (segue-se pedido de utilização de verba disponível no banco para "reparações de que necessita a casa em que funciona esta chancelaria, bem como de seu mobiliário"). Cf. ofício de 6 de fevereiro de 1900, da Legação em Buenos Aires para a Secretaria de Estado, *Arquivo Histórico do Itamaraty*.

555 Cf. despacho telegráfico de 12 de outubro de 1900, da Secretaria de Estado para a Legação em Buenos Aires. *Arquivo Histórico do Itamaraty*. A instrução se completa com uma menção protocolar: "Desembarcarei em uniforme".

556 Cf. *El Brasil y la Argentina*, *cit.*, p. 265-447.

da recepção ao presidente do Brasil[557]. Os jornais argentinos multiplicaram matérias sobre os preparativos da visita, sobre os mínimos detalhes do programa, sobre as alterações na programação e sobre as reações dos diferentes setores que competem por um lugar de destaque na realização das cerimônias[558]. *El Diario*, de 18 de agosto – quase dois meses antes da visita – estampou o projeto de festejos e solenidades que bem demonstram a extensão e o caráter do programa oficial, muito voltado para um contato do visitante com a população e os diferentes setores da sociedade argentina[559]. A leitura da imprensa de julho a setembro de 1900 dá bem a medida da dimensão da visita do presidente brasileiro em termos de opinião pública e os cuidados com o cerimonial. *Grosso modo*, o programa reproduz em extensão, intensidade e protocolo o do presidente Roca no Rio de Janeiro, em agosto de 1899[560].

O presidente Campos Sales estende-se de forma impressionista sobre a visita em sua *Mensagem* ao Congresso Nacional, de

557 O decreto de nomeação da Comissão está anexo ao ofício de 22 de janeiro de 1900, da Legação do Brasil em Buenos Aires para a Secretaria de Estado. *Arquivo Histórico do Itamaraty.*

558 Cf. ofícios de 31 de julho, 9, 22 e 29 de agosto, 6, 13 e 20 (2 ofícios) de setembro de 1900.

559 "Ecos del día – Campos Sales en Buenos Aires – Cómo se hará la recepción – Todos los detalles – En el dique número tres – A través de la ciudad – embanderamiento general – La gran carroza à la Daumont – Una escolta especial – El alojamiento – La plaza Rodríguez Peña – Banquete oficial en la Casa de Gobierno – Obsequio en la Municipalidad – Gran baile en el Jockey Club – Corso de las Flores – excursión a la 'Martona' – En la exposición Rural". Cf. *El diario*, 18 de agosto de 1900. Anexo ao ofício de 22 agosto de 1900, da Legação em Buenos Aires para a Secretaria de Estado. *Arquivo Histórico do Itamaraty.*

560 O programa consistiu em: chegada com desfile em coche aberto (24 de outubro), banquete no Palácio do Governo e baile no Jockey Club (25 de outubro), passeios pela cidade, recepção no Palácio Devoto, visita à Exposição Rural e função de gala na Ópera (26 de outubro), visita ao Museu Histórico, almoço e recepção no Palácio Devoto, banquetes separados oferecidos aos Ministros de Relações Exteriores e da Marinha do Brasil, visita ao mercado de frutas e banquete oferecido aos jornalistas (27 de outubro), visita ao Hipódromo e banquete oferecido pelo Comércio (28 de outubro), visita às Aguas Correntes e à Escola Normal número 1, almoço no Palácio Devoto, recepção no Congresso, visita ao porto e à companhia "Mate Laranjeira" (29 de outubro), excursão a "La Martona", visita à Suprema Corte de Justiça, banquete oferecido pelo Congresso, baile na residência do Senhor Carlos Casares (30 de outubro), despedidas, visita à casa do General Mitre, *matinée* a bordo do encouraçado "Riachuelo", homenagem às vítimas da Guerra do Paraguai (31 de outubro) e partida (1º de novembro). Cf. *El Brasil y la Argentina, cit.*, p. 456-457.

3 de maio de 1901, abusando de adjetivos que nada revelam sobre a substância das conversações que pode ter tido sobre os temas mais delicados da agenda bilateral (a ideia de uma *entente* com o Chile, o armamentismo na região e os contenciosos comerciais e sanitários):

> *Coube-me a satisfação de retribuir, em outubro do ano passado, a honrosa visita do Exmo. Sr. general Julio Roca, presidente da República Argentina. Assinalo com verdadeiro desvanecimento que não podiam ter maior esplendor nem mais alta significação as extraordinárias demonstrações de carinhoso afeto com que fui acolhido no seio da grande nação amiga, onde o povo profundamente identificado com o seu governo, e na expansiva espontaneidade dos seus sentimentos, prodigalizou as mais honrosas homenagens à República Brasileira na pessoa do seu primeiro magistrado*[561].

Se a imensa movimentação protocolar gerou expectativas de parte a parte quanto aos resultados substantivos imediatos das duas visitas, além da simbologia e da cortesia, houve certamente grande frustração. A troca de visitas ocorreu em momento de acirramento de problemas nas relações bilaterais depois de superada, com o laudo de 1895, a grande questão representada pelas Missões: competição pela imigração europeia, contrabando e

561 A menção continua no mesmo tom: "Estes atos de mútua cortesia, proporcionando a troca de cordial hospitalidade e a retribuição de amistosos cumprimentos, exercerão salutar influência na vida dos dois povos amigos e nas soluções da política internacional, de cujas regiões emerge, sob o alto patrocínio de grandes potências a generosa aspiração da paz geral. Ao deixar a República Argentina, sob as vivas impressões das festas grandiosas celebradas por um povo amigo em honra da nossa pátria, protestei ante o seu ilustre Presidente o meu imperecível reconhecimento pelo carinhoso agasalho e fidalga hospitalidade com que fui recebido no caráter de supremo magistrado do meu país. A Nação Brasileira tem justos motivos para registrar com ufania, nas melhores páginas da história da sua política externa, o grandioso acontecimento que exprime, nos seus altos intuitos, uma obra de afetuosa afinidade – entre duas nações que se estimam – em benefício da paz, da justiça e da civilização". Cf. SALES, M. F. de C. "Mensagem ao Congresso Nacional", 3 de maio de 1901. In: *Mensagens presidenciais*, *cit.*, p. 246-7.

contenciosos comerciais, em razão de medidas fitossanitárias e aduaneiras e da chamada questão das farinhas, que decorreu da discriminação tarifária da farinha de trigo argentina, exportada em sacas, em favor da farinha norte-americana, exportada em barris[562].

A imprensa argentina registrou em parte a frustração[563]. Ainda assim, a relação entre os dois países se estreitava, consolidando o paradigma argentino na política externa brasileira e o paradigma brasileiro na política externa argentina: o Brasil era, na virada do século, o quinto maior comprador de produtos argentinos e o sétimo maior vendedor de produtos para a Argentina[564]. O simples fato de que as visitas se realizassem quatro e cinco anos depois, apenas, do laudo das Missões, quando começavam os trabalhos demarcatórios da nova fronteira[565], é de fato impressionante e certamente contribuiu para a consolidação das relações Brasil-Argentina como paradigma da política externa dos dois países.

Vistas com o espírito da época, e pelo ângulo da excepcionalidade absoluta que representavam, as duas visitas acabariam sendo dois grandes acontecimentos populares, de forte impacto de opinião pública nas capitais dos dois países[566]. Tudo

562 Cf. BUENO, C., *op. cit.*, p. 219-240.

563 Em 1º de fevereiro de 1901, "[o] La Prensa ainda observou que as visitas de Roca ao Brasil e Campos Sales à Argentina, então recentemente ocorridas, foram inócuas, pois a derrota diplomática argentina, na questão das farinhas, demonstrava que aquelas não responderam a propósitos concretos e que os presidentes nada falaram de 'fundamental, no que concerne às relações das duas Repúblicas, tanto comerciais como diplomáticas'". Cf. *ibid.*, p. 234.

564 Cf. *ibid.*, p. 230.

565 A Comissão Mista incumbida de fazer a demarcação entre os dois territórios, de conformidade com a decisão arbitral do presidente dos Estados Unidos, começou a trabalhar em 1900. Cf. SALES, M. F. de C. "Mensagem ao Congresso Nacional", 3 de maio de 1902. In: *Mensagens presidenciais*, *cit.*, p. 282.

566 Em 1997, a Embaixada em Buenos Aires recordou, em telegrama oficial para a Secretaria de Estado, a importância histórica das duas visitas: "Na virada do século [...] as visitas recíprocas de Campos Salles e Julio Roca abriram período de excelência nas relações bilaterais, interrompido sete anos mais tarde

isso relativiza em muito o comentário insistente de Clodoaldo Bueno ao refletir sobre as iniciativas:

> *A troca de visitas presidenciais não teve efeitos práticos no referente ao comércio, conforme visto mais atrás, nem em relação a outros aspectos das relações Brasil-Argentina, além de ter despertado alguns mal-entendidos que a chancelaria brasileira teve de esclarecer [...] A visita de Roca ao Brasil e de igual modo a de Campos Sales a Buenos Aires não tiveram, assim, conforme já afirmado, significado maior no direcionamento da política exterior do Brasil, restando apenas um saldo de simpatia, de serenamento de ânimos entre as duas maiores Repúblicas sul-americanas*[567].

A retribuição à visita do presidente Julio Roca inaugurou assim o outro sentido das visitas, com uma característica importante: a primeira e depois as principais visitas presidenciais brasileiras ao exterior são concebidas, antes de mais nada, como gestos de retribuição a visitas recebidas, com forte carga protocolar. São exemplares dessa tendência as visitas de Campos Sales e Vargas à Argentina, em 1900 e 1935, respectivamente, e de Dutra e Goulart aos Estados Unidos, em 1949 e 1962, respectivamente[568]. Embora essas visitas possam ter um sentido político identificável por trás do gesto protocolar e simbólico, como é o caso da visita de Goulart aos Estados Unidos – uma tentativa clara de compor politicamente

pela retomada de uma rivalidade que demoraria décadas para dissipar-se". Cf. telegrama 456, de 22 de abril de 1997, da Embaixada em Buenos Aires para a Secretaria de Estado. *Arquivo da Secretaria de Estado.*

567 Cf. BUENO, C., *op. cit.*, p. 251-253.

568 Campos Sales retribui a visita de Julio Roca, Vargas a do presidente Justo, Dutra a visita de Truman e Goulart a visita de Eisenhower; Juscelino vai a Portugal retribuindo a visita do presidente Craveiro Lopes.

uma relação minada pela desconfiança[569] –, a sua concepção centrada na retribuição materializa uma diplomacia reativa, pouco propositiva. Apesar dessa insistência, característica da diplomacia brasileira no século XX, essas visitas ao menos sinalizam de alguma forma a consolidação de alguns paradigmas de relações bilaterais na política externa brasileira.

Não foi certamente por coincidência que a primeira visita oficial de um chefe de estado estrangeiro ao Brasil haja sido a do argentino[570], e que a primeira visita de um chefe de estado brasileiro ao exterior se tenha feito à Argentina, cuja importância para o Brasil, como parceiro e contraponto político-diplomático, já era evidente na virada do século passado. A própria decisão do governo Hermes da Fonseca, em 1912, de enviar a Buenos Aires, como representante brasileiro, o ex-presidente Campos Sales, com a instrução de "deixar-se ver todas as tardes passeando pela Calle Florida", mostra que o gesto da visita adquirira com o passar do tempo um significado político e simbólico importante, que o governo brasileiro tratou de resgatar quando achou importante dar maior atenção às susceptibilidades argentinas após os muitos anos de seguidos êxitos da diplomacia do barão do Rio Branco e as animosidades criadas entre os dois países no plano das relações interamericanas[571].

569 "A visita de Goulart era descrita como de cortesia e aproximação política, sem objetivos financeiros e pacíficos. [...] Era visível a preocupação americana de estender o tapete vermelho para Goulart". Cf. CAMPOS, R., *op. cit.*, p. 481.

570 Julio Roca, no entanto, havia estado antes no Chile e um antecessor seu no Uruguai. A Legação em Buenos Aires, em ofício datado de 20 de julho de 1899, *cit.*, refere-se a notas trocadas entre os governos do Uruguai e da Argentina "acerca do cerimonial que se deve observar nos dois países por ocasião de visitas oficiais dos respectivos presidentes".

571 Essa menção ao significado da indicação de Campos Sales como Ministro Extraordinário e Plenipotenciário do Brasil na Argentina foi sugerida por SEIXAS CORRÊA, L. F. de. "Exposição no Senado Federal", *cit.* Campos Sales ficou menos de 3 meses em Buenos Aires – partiu do Rio de Janeiro em 7 de abril de 1912 e deixou Buenos Aires em 6 de julho do mesmo ano, tendo remetido à Secretaria de Estado, nesse período, cerca de dez minguados ofícios capeando recortes de imprensa e um deles anunciando a sua partida. Cf. *Relatório apresentado ao Presidente da República dos*

A singularidade da troca de visitas da passagem do século, que permaneceu esquecida por muito tempo, ganha uma dimensão nova à luz da relação presente entre o Brasil e a Argentina. Não há nenhum exagero ao dizer-se que a relação Brasil-Argentina, estruturalmente, já estava encaminhada no início do século XX, a tal ponto que induziu uma diplomacia presidencial precursora entre os dois países.

Nos primórdios da diplomacia presidencial brasileira, portanto, já se percebe de alguma forma que as visitas do presidente brasileiro ao exterior ou de chefes de estado e de governo ao Brasil obedecerão aproximadamente aos paradigmas da nossa política externa no plano das relações bilaterais. Não há improvisações ou surpresas: Argentina, Portugal (embora a visita do rei Carlos I não se tenha realizado como previsto, em 1908, e o presidente português só viesse em 1922), Estados Unidos, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Chile foram os primeiros entre os países de origem ou destino da quase totalidade dessas visitas. A relação entre diplomacia presidencial e prioridades na política externa está presente, mesmo que as visitas trocadas não produzam resultados além dos gestos políticos e protocolares.

A diplomacia presidencial no restante da República Velha foi mobilizada apenas umas poucas vezes. Além das visitas de presidentes-eleitos, descritas mais acima, visitaram o Brasil os reis da Bélgica, Alberto I e Elizabeth, de 19 de setembro a 16 de outubro de 1920, no que constituiu talvez a única exceção na vinculação estreita entre visitas e paradigmas, o presidente de Portugal, Antônio José de Almeida, em setembro de 1922, para as

Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, compreendendo o período de 1º de janeiro a 30 de abril de 1912. Rio de Janeiro, 1912, p. 64. Cf. ofícios n. 30 a 40, entre 19 de abril e 6 de julho de 1912, da Legação em Buenos Aires para a Secretaria de Estado. *Arquivo Histórico do Itamaraty*. O governo argentino também nomeara Julio Roca embaixador no Rio de Janeiro, com o mesmo simbolismo e a mesma intenção.

comemorações do centenário da independência, e o presidente do Chile, Arturo Alessandri, que fez uma escala no Rio de Janeiro em março de 1923. Sobre a visita dos reis da Bélgica[572], diz Delgado de Carvalho que foi o "fato mais notável do período [1920-24] sob o ponto de vista das relações internacionais", porque o Brasil "recebia pela primeira vez testas coroadas"[573]. É uma forma de dar importância à visita. Na *Mensagem* ao Congresso Nacional, em 3 de maio de 1921, Epitácio Pessoa atribuiu a visita a um gesto de retribuição pela que fizera aos soberanos belgas como presidente eleito, em 1919, e de agradecimento pela participação do Brasil na guerra ao lado da Bélgica[574]. Sem estender-se em nada concreto, o presidente diz: "Não preciso salientar os resultados dessa visita. A Nação tem-nos bem em conta, quer no tocante ao desenvolvimento das nossas relações comerciais, quer sobretudo no que diz respeito à nossa situação internacional"[575]. A nota protocolar mais interessante foi o fato de que os reis belgas se serviram, para o percurso de ida e volta, do encouraçado brasileiro "São Paulo"; a nota mais curiosa fica por conta da fundação às pressas da Universidade do Brasil, a pretexto de ali receber os visitantes[576]. No Brasil, permaneceram vinte e oito dias, visitando, além do Rio de Janeiro e cidades da serra, os estados de São Paulo e Minas Gerais (onde visitaram a Mina do Morro Velho). As demais visitas – do presidente de Portugal, recebido como "hóspede do Estado", e do presidente do Chile, em simples escala no Rio de

572 A visita está minuciosamente descrita no *Relatório do MRE*, 1920, p. 3-5.

573 Cf. CARVALHO, D. de, *op. cit.*, p. 261.

574 Cf. PESSOA, E. "Mensagem apresentada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional em 3 de maio de 1921 (parte relativa ao Ministério das Relações Exteriores)". In: *Relatório do MRE*, 1920, p. I-II.

575 Cf. *ibid.*, p. I.

576 Essa indicação foi fornecida verbalmente pelo embaixador João Hermes Pereira de Araújo.

Janeiro[577] – mereceram apenas curtos, mas derramados, registros na documentação oficial brasileira. O presidente português permaneceu no Brasil de 18 a 27 de setembro de 1922. Durante a sua visita, e como marco inaugural de uma prática da diplomacia presidencial brasileira que se retomaria e se consolidaria ao longo das décadas de 1930 e 1940, foram assinados alguns acordos: uma Convenção sobre propriedade literária e artística; um Convênio sobre emigração e trabalho; e um Tratado regulando a isenção do serviço militar e a dupla nacionalidade[578].

Combinadas com um perfil muito discreto do presidente brasileiro durante a Primeira Guerra Mundial, mesmo quando o Brasil decidiu participar diretamente da conflagração, essas visitas compõem o quadro da estreia tímida e vagarosa da diplomacia presidencial brasileira – uma diplomacia *ex officio*, reflexa, com escasso envolvimento pessoal e quase nenhuma projeção externa dos presidentes.

7.7. Antidiplomacia presidencial: o Brasil fora da Liga das Nações

A República Velha completou a estreia na diplomacia de cúpula quando fatores especiais levaram a que, em um país com debilidades de poder e falta de objetivos precisos de política externa, a Presidência da República repentinamente se interessasse por um papel de grande visibilidade na área diplomática, contrariando a prática anterior. O episódio do veto brasileiro à concessão de um lugar permanente para a Alemanha, no Conselho da Liga das Nações, em decorrência dos compromissos dos Tratados de Locarno (1925), a que se seguiu a retirada do Brasil

577 O registro da passagem do presidente chileno pelo Rio de Janeiro está no *Relatório do MRE*, 1924-1925, p. X.

578 Cf. *Relatório do MRE*, 1923, p. III e 4-6.

da Liga[579], é por assim dizer um dos momentos mais fortes, ainda que controvertido, porque inteiramente sob um signo negativo, de condução direta da diplomacia pela Presidência da República na história do Brasil. "O Brasil atravessava uma crise de criminosa hipertrofia do poder pessoal do seu presidente", lembra Macedo Soares, ao situar o episódio da retirada do Brasil da Liga das Nações no quadro da política interna brasileira e como consequência de uma manipulação da diplomacia em busca de resultados políticos e de opinião pública alheios à política externa[580].

579 A obra de José Carlos de Macedo Soares, *cit.*, é a referência básica sobre o episódio, matriz das análises posteriores, com a vantagem de trazer algo do calor do debate contemporâneo sobre a atitude do governo brasileiro e uma boa análise das negociações de Paris, da Sociedade das Nações e da trajetória do Brasil como membro fundador. Além dessa obra, há bons resumos analíticos da questão. Delgado de Carvalho trata a retirada da Liga nas páginas 388-3-389 da sua obra, *cit.* José Honório Rodrigues refere-se ao episódio em *Uma história diplomática do Brasil*, reeditada recentemente com o concurso de Ricardo Seitenfus. Cf. RODRIGUES, J. H.; SEITENFUS, R. *Uma história diplomática do Brasil, 1531-1945.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995, p. 268-346. O texto, contudo, peca por um excesso de subjetivismo na análise, que se revela especialmente nos ataques generalizados ao Itamaraty como instituição. Cf. também GARCIA, E. V. "A candidatura do Brasil a um assento permanente no Conselho da Liga das Nações". In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 1, p. 5-23, 1994; e "O Brasil e a Liga das Nações: lições de um episódio" (monografia apresentada no Curso de História Diplomática do Brasil, do Instituto Rio Branco, em novembro de 1994, 10 p.). Revigorada recentemente como antecedente e objeto de reflexão para a discussão sobre eventual pleito brasileiro a ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, a questão foi abordada sob esse ângulo de interesse por Rubens Ricupero em "Os 70 anos do 'veto' do Brasil à Alemanha" (*Jornal do Brasil*, 17 de março de 1996), mas o artigo traz um excelente resumo analítico da questão. O registro oficial da evolução e culminação do episódio encontra-se no *Relatório do MRE, 1925-1926*, p. IV-VII; *Relatório do MRE, 4 de maio a 31 de dezembro de 1926*, p. 6-10 e 14-21 (onde se reproduz o "Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores. Dr. Clóvis Beviláqua, a propósito da retirada do Brasil da Liga das Nações"); *Relatório do MRE, 1928*, p. 33-35 (considerações da conclusão do prazo para a retirada definitiva do Brasil da Liga e disposição de manter a decisão); e SOUZA, W. L. P. de. "Mensagem ao Congresso Nacional", 3 de maio de 1927. In: *Mensagens presidenciais*, v. II, *cit.*, p. 98-99. Uma boa recopilação dos estudos e versões sobre a retirada brasileira da SdN está em CERVO, A.; BUENO, C., *op. cit.*, p. 202-208.

580 Macedo Soares completa: "Dos quarenta e oito meses que governou, passou quarenta e dois em estado de sítio extensivo à capital e à maior parte do território nacional. [...] O ambiente da política doméstica tornou-se afinal irrespirável e nada mais natural que tivesse sugerido ao ditador da política externa um derivativo fácil e brilhante para as dificuldades que ele próprio amontoou. Eis aí a gênese do episódio brasileiro na crise da Sociedade das Nações em 1926. O Presidente da República dispunha de todos os recursos positivos ou negativos para formar a opinião pública no seu país. O seu programa era lisonjear com uma grande atitude no cenário mundial os sentimentos jacobinos da plebe, excitando ao mesmo tempo a vaidade patriótica das camadas mais cultas, para arrancar

O caso é simples. Levado ao Conselho por Wilson, o idealizador da Liga, e reeleito seis vezes seguidas em vaga de membro não permanente correspondente à América Latina, o Brasil pleiteava, junto com alguns outros países europeus, um lugar permanente ali, e tornou o seu pleito mais vocal em 1925 e 1926, quando se chegou a pensar em tornar efetiva a rotatividade dos assentos não permanentes. Uma das estipulações do Tratado de Locarno, de 1925, atribuía à Alemanha um assento permanente no Conselho, *ad referendum* dos demais membros permanentes e não permanentes, aos quais era reconhecido um direito implícito de veto, diante da exigência de decisão consensual. O Brasil, que mantivera uma posição de princípio em relação ao seu pleito, em nome da igualdade soberana dos Estados, decidiu então – por interferência direta da Presidência[581] e do chanceler, que atropelaram o representante permanente em Genebra[582] –, que o caso alemão criava o precedente e as condições para materializar o antigo pleito, que foi definido sob o argumento de que deveríamos "guardar" o lugar para os Estados Unidos (ausentes da Liga pela oposição do Senado norte-americano ao Tratado de Versalhes e ao Pacto da Liga), e, em seguida, de que éramos os representantes

aplausos, atenuar a condenação pública a que se expôs deliberadamente, preparando a retirada furtiva no termo implacável do seu quatriênio" Cf. SOARES, J. C. de M., *op. cit.*, p. 13-14.

581 A historiografia da questão atribui indistintamente ao presidente e ao chanceler – este naturalmente querendo agradar àquele – a interferência sobre a condução do assunto pelo representante em Genebra. Não há dúvida, entretanto, de que Arthur Bernardes toma o caso "pessoalmente em mãos", como afirma o chanceler Félix Pacheco em comunicação a Afrânio de Mello Franco (*apud* RODRIGUES, J. H.; SEITENFUS, R., *op. cit.*, p. 322). Bernardes por diversas vezes se dirige diretamente a Mello Franco, passando-lhe instruções. Em determinado momento, o presidente da República considera que "chegou o momento de solução definitiva [pois] seremos fatalmente ludibriados se não insistirmos agora com nossa entrada juntamente com a Alemanha". *Apud ibid.*, p. 328.

582 "Conhecendo melhor a realidade internacional, Melo Franco favoreceu táticas mais moderadas do que as do presidente, desaprovando a oposição à Alemanha e a saída da Sociedade. Seus pronunciamentos foram memoráveis – por exemplo quando lembrou que, por maior que fosse o valor dos arranjos europeus, 'a obra admirável de Locarno deve entrar no quadro da Sociedade das Nações e não a Sociedade das Nações na construção política de Locarno'". Cf. RICUPERO, R. "Os 70 anos do 'veto' do Brasil à Alemanha", *cit.*, parágrafo 8.

naturais do continente, uma presunção que seria negada no auge da crise pelos demais países latino-americanos, partidários da rotatividade.

Apesar de instado a não o fazer, mesmo depois de já acomodados os interesses de outros pretendentes em idêntica situação, o governo brasileiro usou, em 17 de março de 1926, o seu direito de bloquear o consenso e assim "vetou" o ingresso da Alemanha, obstaculizando uma parte vital dos entendimentos de Locarno, mas na verdade apenas adiando a decisão para setembro, quando, expirado o seu mandato e não tendo sido reconduzido ao Conselho, já não pôde mais exercer o direito ao "veto" de que se valera. Colocado na penosa situação de ser responsável pela criação de um obstáculo inteiramente contrário ao espírito do Tratado de Locarno e da própria Liga e de ser removido do Conselho ao lhe ser negada nova reeleição, o governo brasileiro, em uma decisão que consensualmente se atribui ao presidente Arthur Bernardes, retirou-se da Liga em junho, com grande estrépito.

Trecho de mensagem enviada diretamente pelo presidente da República ao Representante Permanente em Genebra resume a intervenção direta do presidente na política externa, transformando-a "em baixo instrumento da política interna [...] para salvar um tiranete em crise de autoridade", nas palavras iradas de Macedo Soares.[583] Diz a mensagem:

> *[N]ão pode variar sua atitude no caso do aumento do número de lugares permanentes... Esta orientação é também partilhada pela opinião pública do nosso país, que já encara a aspiração do Brasil como uma questão de dignidade nacional, que nos cumpre preservar, ainda que nos custe algum sacrifício... A Sir Austen Chamberlain, V. Exa. dirá particularmente que ele próprio reconhecerá*

583 Cf. SOARES, J. C. de M., *op. cit.*, p. 16-17.

> *a justiça da nossa causa; que a opinião pública não perdoaria aqui, ao governo, a mudança de conduta, apaixonada como está pelo desfecho da crise de Genebra*[584].

A um amigo, segundo relata Assis Chateaubriand no opúsculo *Terra desumana* (1926), com que desancou o governo Bernardes, o presidente teria mesmo admitido que "nunca tive o pensamento, ao abrir esta crise, de deixar o Brasil na Liga. Ao contrário, suscitando-a, meu intuito foi provocar a nossa saída"[585].

O episódio passou à história mundial e brasileira como uma nota de rodapé. Duroselle, por exemplo, se refere a ele *en passant*, no seu alentado e pormenorizado tratado de história diplomática, sem atribuir-lhe qualquer importância[586]. Georges Scelle, no entanto, tem a opinião de que o "veto" brasileiro representou "a primeira crise verdadeira da Liga das Nações"[587]. De qualquer forma, o "veto" brasileiro e a posterior retirada do Brasil da Liga encerram lições e lançam luz sobre as limitações e o caráter errático da diplomacia presidencial brasileira em seu alvorecer. Com o veto de março de 1926, o Brasil conseguiria apenas ser responsabilizado pelo adiamento, para setembro do mesmo ano, da Assembleia Extraordinária da Liga que deveria pronunciar-se sobre a admissão da Alemanha[588]. O episódio que mobilizou a diplomacia brasileira

584 Citado por MELLO FRANCO, A. A. *Um estadista da República*. *Apud* RODRIGUES, J. H.; SEITENFUS, R., *op. cit.*, p. 334.

585 *Apud* SOARES, J. C. de M., *op. cit.*, p. 15.

586 Ao referir-se à tentativa de dar o assento permanente à Alemanha em março de 1926, Duroselle diz simplesmente: "L'affaire échoua, à cause de l'opposition du Brésil". E acrescenta apenas, quando expõe a proposta alternativa de ampliar o número de assentos não permanentes e criar três assentos semipermanentes como compensação: "Mais le Brésil refusa cette solution et fit savoir qu'il se retirait de l'organisation. Il n'y avait, dès lors, plus d'obstacles sérieux à l'admission de l'Allemagne". Cf. DUROSELLE, J.-B., *op. cit.*, p. 87 e 88.

587 Cf. RICUPERO, R. "Os 70 anos do 'veto' do Brasil à Alemanha", *cit.*, parágrafo 9.

588 Cf. SOARES, J. C. de M., *op. cit.*, p. 133-134.

sob as ordens diretas do presidente da República seria um fato marginal, um pequeno acidente de percurso na reformulação da ordem criada pelo Tratado de Versalhes através dos arranjos de Locarno[589]. Internamente, o governo brasileiro colheu apenas algumas manifestações de apoio na imprensa oficialista, pálidas e efêmeras diante da magnitude do problema diplomático criado para o país[590]; mas teve de submeter-se à humilhação de ver desmentida pelo Consulado norte-americano em Genebra uma nota à imprensa em que o Catete afirmava ter o presidente recebido do embaixador dos Estados Unidos no Rio de Janeiro, Edwin Morgan, apoio pela decisão de retirar-se da Liga[591]. O presidente passou à história diplomática brasileira como o responsável pessoal por um grande fiasco e como uma lembrança viva da inadequação

589 Ao contrário da retirada brasileira, a saída do Japão da Liga das Nações, em 1931, em vinculação com o tratamento da invasão da Manchúria, não apenas teve um grande impacto político, como acabaria paralisando a Liga e condenando-a ao início do processo de descrédito que, agravado mais adiante pela saída da Itália e da Alemanha, levá-la-ia ao seu melancólico final.

590 A obra de José Honório Rodrigues e Ricardo Seitenfus, sem, contudo, apresentar argumentos que corroborem a tese, faz referência a que "a derrota brasileira representa a vitória de Artur Bernardes. O seu caótico governo pode, bravamente, dizer que lutou contra as grandes potências, em busca de maior justiça nas relações internacionais e dos sagrados interesses brasileiros. Escondendo-se detrás de conceitos nebulosos, como a universalidade das instituições internacionais e a igualdade entre os Estados, poderá fazer da batalha perdida de Genebra uma vitória de política interna". Cf. RODRIGUES, J. H.; SEITENFUS, R., *op. cit.*, p. 344. Entretanto, não é o que transparece do próprio uso que Bernardes faz do episódio. Bernardes, que, em 15 de novembro de 1924, ao completar dois anos de seu governo, lançara um "Manifesto à Nação" em que mencionava, entre os vários objetos da atenção do seu governo até ali, "os nossos interesses internacionais e o nosso prestígio na Sociedade das Nações", não faz qualquer menção ao episódio da retirada da Liga no "Novo Manifesto" que divulga em 14 de novembro de 1926, ao findar seu governo, mais preocupado que estava em justificar as medidas de exceção que adotara ao longo de quase todo o seu mandato. Cf. BERNARDES, A. "Manifesto à Nação" e "Novo Manifesto à Nação". In: BONAVIDES, P.; AMARAL, R. (org.). *Textos Políticos da história do Brasil*, v. 3. Brasília: Senado Federal (Subsecretaria de Edições Técnicas), 1996, p. 635-647.

591 Cf. SOARES, J. C. de M., *op. cit.*, p. 142. O *Diário Oficial* de 12 de junho de 1926 trouxe estampada a nota sobre a alegada visita de apoio, formalmente desmentida pelo Consulado dos EUA em Genebra.

de certas personalidades e atitudes à diplomacia e aos negócios internacionais[592].

Tão importante quanto o registro dessa desproporção entre a dimensão interna e a dimensão externa do episódio, cujo único denominador comum é o desprestígio do governo Arthur Bernardes, é a avaliação que Macedo Soares faz do contraste entre o ativismo presidencial naquele episódio isolado e a "falta de iniciativa do nosso governo em matéria internacional", comprovado, segundo o autor, pelo reduzido número de tratados que o Brasil registrou na Liga das Nações de 1923 a 1926, por vários descuidos do governo brasileiro em relação à organização e pela relativa indiferença diante das suas atividades, em contraste com os Estados Unidos, que se esforçavam por estar presentes e dar uma contribuição mesmo não sendo membros da Sociedade das Nações[593]. Esse desempenho medíocre é contrastado por Macedo Soares com o súbito ativismo em relação ao pleito sobre o assento permanente: "O governo que se mostrava tão desatento no desempenho de seus compromissos diante da Sociedade das Nações julgou-se suficientemente informado para assumir o encargo de propor diretamente as suas reivindicações, prescindindo do seu embaixador"[594].

592 "Se a intransigência brasileira resulta em parte de questões de princípios, ela deve muito às personalidades envolvidas, sobretudo a do presidente, em final de um mandato no qual, no dizer de um adversário, 'dos 48 meses que governou, passou 42 em estado de sítio'. Nacionalista altivo, de temperamento obstinado e autoritário, Bernardes era o antípoda do estereótipo do político mineiro como símbolo de conciliação e compromisso. Seu chanceler, o jornalista Félix Pacheco, formava com o presidente, no juízo de Afonso Arinos, uma dupla de 'provincianos reúnos em matéria internacional ... que tinha da luta diplomática uma concepção fanfarrona e estudantil'". Cf. RICUPERO, R. "Os 70 anos do 'veto' do Brasil à Alemanha", *cit.* par. 6.

593 Cf. SOARES, J. C. de M., *op. cit.*, p. 154 e ss.

594 Cf. *ibid.*, p. 165-166.

7.8. Uma diplomacia reflexa

A diplomacia brasileira depois de Rio Branco e até o primeiro governo Vargas, quando são feitos os primeiros ensaios de iniciativas diplomáticas nas relações com os EUA e a Alemanha e no campo das relações com os países da América do Sul, é plenamente reflexa – "um estilo à procura de um assunto"[595]. Por isso, quase não há, na política exterior brasileira desse período, espaço para a diplomacia presidencial, exercida no campo tímido e estreito das visitas recebidas – apenas uma é retribuída –, do protocolo e da cortesia a que se confere um sentido simbólico, do gesto que assume o lugar das grandes iniciativas.

A verdadeira diplomacia presidencial nunca é reflexa ou reativa, nem marginal ou residual. É ativa, propositiva e central; mas não pode ser subjetiva, ou existir nos limites estreitos do voluntarismo presidencial – as capacidades, inclinações ou projetos pessoais do presidente. É a falta dos elementos de poder, inserção e projeto diplomático do Brasil que explica por que nem a notável experiência que lhe proporcionaram a Conferência de Paz de Paris e a sua participação na comissão que criou a Liga das Nações[596], nem o gosto comprovado pelos assuntos internacionais, puderam fazer de Epitácio Pessoa um presidente com mais visibilidade diplomática e feitos internacionais do que simplesmente receber a visita de retribuição dos reis belgas ou a visita comemorativa do presidente de Portugal.

595 A imagem é emprestada de Rubens Ricupero, que citou de memória o trecho em que se encontra: "Após o Barão do Rio Branco houve um grande vazio e os diplomatas dos anos 20 lembram o que se dizia de Latino Coelho em Portugal: 'Um estilo à procura de um assunto'".

596 "Cette Commission était donc extraordinairement brillante. Elle comprenait un chef d'Etat, le Président Wilson, et un futur Chef d'Etat, Mr. Epitacio Pessoa; des présidents ou anciens présidents du Conseil: MM. Bourgeois, Orlando, Venizelos, Kramar...". Cf. LALOUEL, N. *Les conceptions politiques de la Société des nations et l'élaboration du Pacte*. Paris: Pedone, 1923, p. 44. *Apud* SOARES, J. C. de M., *op. cit.*, p. 62.

Arthur Bernardes forjaria uma breve inversão artificial do caráter reflexo e reativo da diplomacia brasileira para protagonizar um grande fiasco diplomático de dimensão presidencial, uma farsa que pairaria depois como exemplo do que não fazer em matéria de diplomacia presidencial – uma lição de antidiplomacia autoritária e enlouquecida, nada original na história diplomática mundial e hemisférica, mas não por isso menos grave ao identificar-se com as iniciativas que criam, em troca de uma satisfação passageira, um ônus duradouro e uma pesada hipoteca[597]. Com o veto à entrada da Alemanha no Conselho da Liga, o Brasil conseguiria apenas ser responsabilizado pelo adiamento da Sessão Especial da Sociedade das Nações que deveria pronunciar-se sobre o assunto, o que de fato ocorreria em setembro daquele mesmo ano[598]. E o Brasil entraria na diplomacia presidencial das iniciativas e das negociações pela porta dos fundos, para apenas mais adiante corrigir essa estreia.

597 Exemplo mais recente, embora menos personalista, desse tipo de antidiplomacia foi a invasão das Geórgias do Sul e Malvinas pela Argentina, em 1º e 2 de abril de 1982, em um lance dramático de política interna responsável por um fugaz momento de glória nacional e publicidade internacional para o então presidente Galtieri, deposto pouco depois.

598 Cf. SOARES, J. C. de M., *op. cit.*, p. 133-134.

CAPÍTULO 8
A DIPLOMACIA PRESIDENCIAL DE GETÚLIO VARGAS A JUSCELINO KUBITSCHEK

8.1. Vargas: um caudilho na diplomacia presidencial brasileira

A diplomacia presidencial brasileira só ganha impulso com o longo governo Vargas (1930 a 1945). Uma nova realidade brasileira e condicionantes internacionais sem precedentes favorecem o surgimento de fato de uma peculiar diplomacia presidencial. Os anos 30 marcam uma mudança fundamental na substância da política externa brasileira, que vai ganhando o contorno de uma *diplomacia do desenvolvimento*[599], voltada para a busca de melhorias nas relações econômicas externas do país, a preocupação com a segurança e as alianças políticas diante dos enfrentamentos e rivalidades que marcam os cenários mundial e regional e a

599 Rubens Ricupero indica sucintamente as condições objetivas que possibilitaram essa mudança de perfil da nossa diplomacia: "A solução sistemática das questões fronteiriças empreendida no decênio da gestão do Barão do Rio Branco (1902-1912) e nos anos subsequentes vai produzir dois efeitos principais: 1) Libera a diplomacia brasileira de disputas potenciais que poderiam absorver toda a sua capacidade de negociação durante décadas; 2) Cria as condições de possibilidade para dirigir crescentemente a política exterior para objetivos de cooperação e desenvolvimento. Consolidado o território, era preciso desenvolvê-lo". Cf. RICUPERO, R. "A diplomacia do desenvolvimento", *cit.*, p. 193.

integração física com os países vizinhos da Bacia do Prata, através da construção de estradas, ferrovias e pontes de acesso[600]. Esforços de promoção da paz na América do Sul[601] completarão esse novo perfil da política externa brasileira, afetando a diplomacia presidencial através da criação de novos paradigmas que se somam aos anteriores.

São conhecidas as referências a uma diplomacia pessoal de Getúlio Vargas, cuja sensibilidade política o levaria a projetar também no plano internacional a sua capacidade de jogar com diferentes forças em competição no plano interno para assim alcançar objetivos políticos e administrativos[602]. O enorme poder que concentrou em suas mãos também favorecia que todos os assuntos de interesse direto para a sua sobrevivência política e prestígio fossem por ele diretamente supervisionados, quando não pessoalmente conduzidos[603].

600 Esse desenvolvimento está bem presente em qualquer boa obra de análise da evolução da diplomacia brasileira. Delgado de Carvalho dedica muitas páginas da sua obra, *cit.*, às negociações de natureza política, que culminam na aliança com os Estados Unidos na Segunda Guerra e no alinhamento da Guerra Fria e ganham preeminência no ambiente de confrontação que caracterizará o mundo; e de natureza econômica, comercial e de infraestrutura física, que passam a ocupar boa parte do trabalho da chancelaria brasileira a partir de 1932, quando o governo provisório está consolidado e o peso da crise internacional obriga o Brasil a buscar melhorar seu acesso a mercados consumidores e a bens de equipamento e de consumo. A obra coletiva *60 anos de política externa, 1930-1990. Crescimento, modernização e política externa, cit.*, traz igualmente inúmeras referências a essa tripla via por onde passa a correr a política externa brasileira.

601 O Brasil participou com relativa visibilidade do encaminhamento da questão de Letícia entre o Peru e a Colômbia, em 1932, do restabelecimento da paz entre o Paraguai e a Bolívia, na Guerra do Chaco, em 1935, e da adoção do protocolo de paz entre o Peru e o Equador, em 1942.

602 A bibliografia sobre Getúlio Vargas é extensa e rica, não cabendo aqui a menção a mais do que duas ou três obras que serviram de marco para estas reflexões, além das citadas de Werneck Sodré e Boris Fausto: HILTON, S. O *Brasil e as grandes potências (1930-1939)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977; SKIDMORE, T. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976; e VÁRIOS – *Ensaios de História diplomática do Brasil, cit.*, p. 17-64. Mais uma vez, a obra de Amado Cervo e Clodoaldo Bueno traz uma boa recopilação das análises do primeiro período Vargas, dentro de um bom marco fatual. Cf. CERVO, A., e BUENO, C., *op. cit.*, p. 214-244.

603 "Ninguém [...], nem Pedro II no seu longo e pacífico reinado, nem Floriano Peixoto, na sua curta e áspera ditadura, dispôs de maior soma de poderes. [G]overnou [a Nação] como antigo donatário de Capitania, pois mesmo nos regimes de atribuições definidas, o arbítrio econômico através dos

A solução das questões territoriais e a ausência do Brasil da Liga das Nações, a partir de 1926, retiraram da política externa brasileira uma extensa área técnica, em que a atuação da diplomacia profissional sempre se mostrara insubstituível. Com isso, a política externa brasileira abre espaço para temas que ou são de competência compartilhada com outros órgãos (a Fazenda, os ministérios militares, a área de infraestrutura), ou são de competência do próprio presidente: a diplomacia econômica e comercial, a diplomacia da integração física com os vizinhos, a diplomacia das alianças militares (para fornecimento de equipamento), a guerra entre vizinhos e a própria conflagração mundial. A crise econômica mundial, com seus efeitos diretos e devastadores no Brasil, a crise da dívida externa brasileira, que levaria à moratória de 37, a instabilidade política e a multiplicação de atos de força praticados pela Alemanha, a Itália e o Japão, o surgimento de uma clivagem ideológica e econômica muito clara no sistema internacional, abrindo algumas opções modestas para a política externa brasileira, o peso das relações com os Estados Unidos e, finalmente, a própria guerra – tudo explica o interesse do presidente brasileiro pelos assuntos internacionais, que formam parte da sua rotina e do seu exercício pessoal do poder. No governo Vargas, portanto, uniram-se duas vertentes que necessariamente apontariam para um fortalecimento inédito do papel pessoal do presidente da República na condução da política externa: a concentração do poder no chefe do Executivo e a dimensão econômica e de política interna de um número crescente de temas das relações exteriores.

bancos oficiais, das organizações paraestatais e das diversas autarquias, compensava-lhe as limitações na esfera política". Cf. BELLO, J. M., *op. cit.*, p. 287.

O *Diário* de Getúlio Vargas[604] está pontilhado de referências à participação pessoal do presidente em assuntos exteriores e ao seu interesse por temas internacionais do momento. Ali se tem a noção exata de que, mesmo se a diplomacia brasileira de 1930 a 1945 não fosse inteiramente obra pessoal de Vargas, ele certamente assim a entendia[605]. Das negociações mais complexas, que acompanha ou instrui, a prosaicos contatos com o corpo diplomático estrangeiro e brasileiro, passando pela correspondência direta que troca com alguns agentes diplomáticos brasileiros de sua confiança[606], uma infinidade de assuntos internacionais merecia de Vargas a dedicação de parte do seu tempo e, portanto, uma referência, por breve e telegráfica que seja, em seu *Diário*. Essas referências, em muitos casos, exemplificam muito bem a firmeza com que Vargas conduzia os assuntos exteriores:

> *Há dias, quando mandei informar pelo telefone ao ministro do Exterior das palestras que tive com os embaixadores da Argentina e do Chile sobre as possibilidades do comparecimento do Brasil à Conferência sobre a Paz do Chaco, [...] respondeu-me ele já haver mandado nota dizendo que a atitude [de recusa] do Brasil era definitiva, e que havia convidado os governos do Paraguai e Bolívia a enviarem seus chanceleres ao*

604 Cf. VARGAS, G. *Diário*. Volume I: 1930-1936. Volume II: 1937-1942. São Paulo e Rio de Janeiro: Siciliano/Editora da FGV, 1995.

605 Veja-se, por exemplo, esta referência ao acordo comercial com os Estados Unidos, em 1935, de acordo com uma entrada referente aos dias 1º a 3 de fevereiro daquele ano: "A ocorrência mais importante destes dias foi a assinatura do tratado comercial com os Estados Unidos, após variada troca de correspondência e conversas telefônicas diretas daqui para Washington. Na minha correspondência particular com Osvaldo [Aranha], venho continuamente sugerindo a necessidade de uma maior aproximação com aquele país no sentido político". Cf. *ibid*., v. I, p. 357.

606 "He carried on [...] correspondence with ambassadors and lesser officials in Washington, London, Lisbon, Montevideo, Buenos Aires, and Santiago, thus avoiding total dependence on his ministries for information". Cf. McCANN JR., F. *The Brazilian-American alliance (1937-1945)*. Princeton: Princeton University Press, 1973, p. 297.

> *Rio de Janeiro para discutirem a paz do Chaco sob a minha presidência. Fiz sentir imediatamente não só a minha discordância como a estranheza de que tomasse tal atitude à minha revelia. Fiquei nesta alternativa: exonerá-lo do cargo como prova da minha discordância, o que traria repercussão escandalosa ao caso e não se afastaria a hipótese da minha conivência, ou calar-me. Calei-me, aguardando os acontecimentos, que se não fizeram demorar – o Paraguai recusou*[607].

Que diferença em relação à época de Rio Branco, em que o presidente, modestamente, confiava no conhecimento, na experiência e no tato do seu chanceler! Aqui, Vargas é o diplomata, que se permite tecer reparos graves à linha adotada por seu chanceler. Embora seja compreensível que os assuntos de Estado no Brasil dos anos 30 fossem relativamente modestos, deixando o presidente com mais tempo disponível na agenda, a leitura do *Diário* de Vargas e a historiografia do seu governo deixam perceber claramente que Vargas sabia dar um espaço adequado à política externa e às preocupações de política internacional que chegavam ao país com maior intensidade, através do rádio e de um número crescente de jornais e revistas[608]. Baseando seu poder em

607 Cf. *ibid*., v. I, p. 384. Entrada referente a 22 de abril de 1935. Vargas prossegue a sua lição de diplomacia presidencial: "Várias seriam as consequências e desvantagens dessa iniciativa leviana: 1ª) O ato pouco amistoso para com a Argentina, no momento em que se preparava a minha visita; 2ª) A suposição de que a nossa recusa fora apenas um pretexto para querermos as glórias de uma solução exclusivista: 3ª) Tirávamos do assunto a sua significação continental; e, finalmente, 4ª) Nos afastávamos da tradição seguida geralmente pela nossa diplomacia, principalmente desde Rio Branco, de nunca nos oferecermos para a função de juízes [...]. A fim de sairmos deste impasse, telegrafei ao Osvaldo Aranha narrando-lhe o que se passava e sugerindo-lhe tomar o governo americano a iniciativa de novas negociações para um entendimento amistoso entre os países. Este aceitou, e está em andamento". Cf. *ibid*., p. 384-385.

608 O crescimento quantitativo da mídia no Brasil dos anos 30 é fator a ser levado em conta, certamente, no reequacionamento por que passa a política externa, mais exposta agora pelo noticiário e, portanto, mais afetada pela dimensão da opinião pública que começa a consolidar-se nesse momento. Sobre o crescimento e a diversificação dos jornais e revistas no Brasil dos anos 30 e 40, ver MORAIS, F. *Chatô, o rei do Brasil.* São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

um meticuloso esquema militar, era também natural que Vargas fosse levado a dar uma atenção especial à dimensão internacional das Forças Armadas, especialmente no que se referia à questão do reequipamento militar. Também o comércio exterior ocupava sua atenção, e Vargas, que criara o Conselho Federal de Comércio Exterior em 1934, participaria pessoalmente das suas inúmeras reuniões[609].

A diplomacia presidencial de Vargas cobriu um espectro mais amplo de assuntos e iniciativas do que a dos seus predecessores, em grande parte graças a uma sensível aceleração do tempo histórico dentro e fora do país. Nem tudo é inovação, é certo; a diplomacia presidencial mais visível, pública, continuou sendo a das visitas recebidas e realizadas. Entretanto, alguns elementos novos começaram a ser introduzidos: a participação do presidente brasileiro na Conferência de Paz do Chaco, em Buenos Aires, em combinação com a sua visita bilateral à Argentina, em maio de 1935; a inauguração da diplomacia presidencial de encontros na fronteira ligados à integração física com os países vizinhos; a participação brasileira – ainda que residual – no sistema de *summits* – da Segunda Guerra, com a Conferência de Natal, entre Vargas e Franklin Roosevelt. A essas dimensões novas soma-se a prática do presidente de manifestar-se em discursos de grande repercussão, explicitando o seu comando da política externa.

Essas características básicas da diplomacia presidencial de Vargas ressaltam de um exame mais detido de algumas das linhas-mestras da sua atuação ao longo dos seus quinze anos de governo.

609 Esse antecedente longínquo da "Câmara de Comércio Exterior", instituída no governo Fernando Henrique Cardoso, foi criado pelo decreto 24.429, de 20 de junho de 1934, para coordenar a política de comércio exterior e estava vinculado diretamente à Presidência da República, sendo integrado por ministros de estado e representantes dos setores bancário, agrícola e industrial. Cf. VARGAS, G. *Diário*, v. II, *cit.*, p. 640. Vargas faz inúmeras referências à sua participação em reuniões do Conselho.

Como a significar simbolicamente o retorno do Brasil ao convívio internacional após a Revolução de 30 e os problemas internos que ainda eclodiriam na Revolução Constitucionalista de 1932, o primeiro grande ato de diplomacia presidencial de Vargas foi a visita do presidente da Argentina, general Agustín P. Justo, que chegou ao Rio de Janeiro em 7 de outubro de 1933, partindo a 11 do mesmo mês para São Paulo e a 13 de regresso à Argentina. A visita já teria o efeito de consolidar a tendência, incipientemente observada na visita do presidente de Portugal, em 1922, de introduzir no programa a celebração de acordos entre os dois países, deslocando em certa medida o foco de atenção dos aspectos protocolares e festivos.

A ênfase durante a visita esteve na assinatura do "Tratado Antibélico de Não Agressão e Conciliação", entre os dois países, o qual, "consolidando a amizade tradicional entre o Brasil e a Argentina, inaugura nova fase na política americana, cujos resultados não tardarão em ser fecundos para a paz continental"[610]; mas outros acordos foram assinados em áreas como fomento do turismo e navegação aérea. "A celebração de tais atos", refere a *Mensagem* presidencial relativa a 1933, "bastaria para tornar histórica e memorável a presença, entre nós, do preclaro presidente da Nação Argentina"[611]. Os aspectos protocolares e festivos não por isso deixaram de fundamentar a iniciativa; a mesma *Mensagem* refere-se a

> *homenagens excepcionais a que se associou entusiasticamente o povo brasileiro, em manifestações de franca e carinhosa hospitalidade. [...] essa visita evidencia,*

610 Cf. VARGAS, G. "Mensagem ao Congresso Nacional", 1933. In: *Mensagens presidenciais*, v. II, *cit.*, p. 88-89.

611 Cf. *ibid.*, p. 89. O *Relatório* do MRE, referente a 1933, traz uma referência sumaríssima à visita. Cf. *Relatório apresentado ao Chefe do Governo provisório dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores. Ano de 1933*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936, p. 16.

exuberantemente, o forte espírito de confraternização" entre "nações com as responsabilidades da Argentina e do Brasil[612].

Vargas resumiu e personalizou em seu diário o significado da visita: "Tudo correu perfeitamente: o acolhimento carinhoso, o entusiasmo espontâneo do povo, a atitude pessoal do presidente, sua franqueza e sinceridade, o brilho dos atos oficiais, a repercussão dos tratados e a boa impressão sobre os mesmos"[613].

Esse padrão se repetiu em 1934 com a visita, em agosto, do presidente do Uruguai, Gabriel Terra, que permaneceu no Rio de Janeiro de 18 a 22, partindo depois para São Paulo, onde ficaria até o dia 24, e em seguida para Poços de Caldas, em Minas Gerais, onde descansaria com a família até 14 de setembro. A visita consolidou o tripé protocolo/homenagens oficiais – festejos populares – assinatura de atos. O programa manteve o formato extenso e carregado de anteriores visitas de chefes de estado ao país, mesclando contatos oficiais com os três poderes a eventos sociais e populares[614]. Vargas foi mais derramado no registro que fez da visita em seu *Diário*[615], enfatizando o "entusiástico e vibrante" acolhimento popular, o sucesso das recepções oficiais, sempre "brilhantes" e a afabilidade da imprensa. De substância, registrou apenas uma conversa com o presidente uruguaio sobre a condução das negociações para a paz no Chaco e teceu comentários sinceros e positivos sobre Terra ("um homem bom, muito viajado e afeito

612 Cf. *ibid.*, p. 89.

613 Cf. VARGAS, G. *Diário*, v. I, *cit.*, p. 243.

614 A descrição detalhada da visita do presidente Terra encontra-se no *Relatório apresentado ao Chefe do Governo provisório dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores. Ano de 1934.* v. I. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional: 1937, p. 12-15. Os atos assinados foram: Tratado de Conciliação e Arbitragem Obrigatória, Tratado de Assistência Judiciária e Protocolo Adicional ao Tratado de Extradição. Cf. também VARGAS, G. "Mensagem apresentada ao Congresso Nacional", 1935. In: *Mensagens presidenciais*, v. II, *cit.*, p. 237-238.

615 Cf. *id. Diário, cit.*, p. 316-318.

às lutas políticas, mas de espírito simples [...] Não é um espírito de grande cultura, mas é um homem inteligente[...]. Sente-se que está um pouco fatigado para a função que exerce").

A visita de Terra traz um dado recorrente nesse padrão de visitas: a quantidade de vezes em que os dois mandatários se encontravam. Foram doze vezes em cinco dias, na visita de Terra: recebimento e acompanhamento em cortejo até o local da hospedagem (1 vez), entrevistas (2), almoços (2), jantares (3), recepções (1), eventos (2) e despedida (1).

A visita que fez à Argentina, em maio de 1935, em retribuição à que lhe fizera o general Justo em 1933, com breve passagem pelo Uruguai no regresso, foi talvez o momento mais solene e notável da diplomacia presidencial de Getúlio Vargas, sua grande *performance* no exterior. A "viagem ao Prata", como seria conhecida, durou de 17 de maio a 8 de junho de 1935, foi feita no encouraçado "São Paulo" e combinou, em uma mesma viagem oficial, duas iniciativas de política bilateral continental, na forma de visitas presidenciais, e uma iniciativa de política regional, ligada às negociações para pôr fim à Guerra do Chaco. A viagem foi organizada por uma *Comissão Executiva da Viagem Presidencial*, presidida pelo diplomata José Joaquim de Lima e Silva Moniz de Aragão[616]. A parte argentina nomeou também uma *Comisión de Recepción al Excmo. Sr. Presidente*

616 Referência a essa Comissão é feita no despacho telegráfico 87, de 14 de maio de 1935, da Secretaria de Estado para a Embaixada em Buenos Aires. *Arquivo Histórico do Itamaraty*. A memória brasileira sobre a "Viagem ao Prata" é pobre. Há referências esparsas e mais que nada de caráter logístico; nada se encontrou sobre a substância das visitas. Há uma referência ao *speechwriting*: o despacho telegráfico 52, de 22 de abril de 1935, da Secretaria de Estado para a Embaixada em Buenos Aires, pede que se consiga cópia antecipada do discurso do presidente Justo no jantar que oferece ao presidente Vargas, "para irmos preparando a resposta do nosso Presidente". Vargas refere-se, na entrada dos dias 17 a 19 de maio de 1935, a que está "revendo e corrigindo os discursos a pronunciar na Argentina". Cf. VARGAS, G. *Diário, cit.*, p. 392.

del Brasil, que publicou mais tarde uma obra com o registro histórico completo da visita[617].

A visita à Argentina – a perna mais importante da "viagem ao Prata"[618] – espelhou o que ocorrera com as visitas recentes de mandatários estrangeiros ao Brasil, ampliando o modelo de base protocolar e festiva para também incluir a assinatura de atos[619] e algumas negociações substantivas – uma, bilateral, sobre o tratado de comércio com o Brasil, ao que tudo indica ultimado durante a visita e finalmente assinado em cerimônia adicional à de assinatura de atos, e outra, regional, sobre a paz no Chaco[620], no contexto da Conferência de Paz que se reuniu em Buenos Aires e parcialmente concomitante com a visita.

O programa foi longo e intenso; reproduziu em grande medida o do presidente Justo no Rio de Janeiro e estendeu-se

617 Cf. Comisión de Recepción. *Visita a la Argentina del Excmo. Sr. Presidente de los EE.UU. del Brasil, Dr. Getulio D. Vargas – reseña de los actos realizados y recopilación de documentos*, *cit*. É a obra de referência por excelência sobre a visita de Vargas à Argentina, descrevendo com minúcias todos os momentos da sua realização, desde a preparação logística e protocolar pelo lado argentino até os eventos paralelos, como as atenções dadas à escolta militar e naval brasileira, aos jornalistas e turistas brasileiros, etc. A obra traz também a íntegra dos discursos pronunciados durante toda a visita por autoridades dos dois países.

618 A visita ao Uruguai teve caráter eminentemente protocolar e de retribuição da vista do presidente Terra em 1934; o único fato a ressaltar na sua realização foi o atentado que o presidente Terra sofreu no Hipódromo, em 2 de junho de 1935, tendo ao seu lado Getúlio Vargas, que nada sofreu.

619 Foram assinados um Tratado de Comércio e Navegação, um Protocolo adicional ao Tratado de Extradição de 1933, um convênio para intercâmbio de professores e estudantes, um convênio para facilitar as visitas recíprocas de técnicos fitossanitários e um convênio sobre lutas civis. Estava previsto um protocolo para a construção da ponte internacional sobre o Rio Uruguai, mencionado em telegrama à Embaixada em Buenos Aires, mas depois omitido nas referências aos atos assinados. Cf. despacho telegráfico 104, de 16 de maio de 1935, da Secretaria de Estado para a Embaixada em Buenos Aires. *Arquivo Histórico do Itamaraty*.

620 Para uma referência às duas visitas, cf. SOARES, J. C. de M. *Relatório apresentado ao Dr. Getúlio Vargas, Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, pelo Dr...., Ministro de Estado das Relações Exteriores. Ano de 1935*. v. I. Anexo A. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937, p. XIV-XV; e VARGAS, G. "Mensagem apresentada ao Congresso Nacional em 3 de maio de 1936". In: *ibid*., p. 10-11. Sobre a comitiva, cf. despachos telegráficos 68, de 8 de maio, e 87, de 14 de maio de 1935, da Secretaria de Estado para a Embaixada em Buenos Aires. *Arquivo Histórico do Itamaraty*. A comitiva ficou finalmente composta por 56 pessoas, incluindo pessoal de apoio.

por uma semana. Foi um primor de celebrações, atos protocolares e festivos, gestos de simpatia recíproca e exibição de aparatos militares e navais, com forte apelo à participação popular[621]. Ao todo, o presidente pronunciou sete discursos formais, o mais importante dos quais, provavelmente, no Congresso argentino, onde foi saudado pelo vice-presidente da República, Julio Roca, pelo senador Carlos Bruchman e pelo presidente da Câmara de Deputados.

Da análise sumária dos três principais discursos pronunciados na visita, completamente esquecidos dos historiadores (para não falar do próprio Vargas, que mal se refere a eles no seu *Diário*), extrai-se o que é fundamental para compreender a visita como iniciativa política e diplomática dentro da linha inaugurada por Roca e Campos Sales[622]. Não há referências a aspectos mais

621 O programa incluiu, entre outros itens, os seguintes: recepção e cortejo de chegada, visita à Casa de Governo, recepção ao Corpo Diplomático e à coletividade brasileira, banquete na Casa de Governo (22 de maio); visita ao Colégio Militar, inauguração de obra urbanística, recepção na Bolsa de Comércio, recepção no Palácio dos Correios e Telégrafos, ato universitário, baile na Casa de Governo (23); assistência a atos festivos e desportivos, inauguração de praça pública, homenagem no Congresso Nacional, assinatura de atos (24); visita à Escola "República del Brasil", *Te Deum* na Catedral, desfile militar e revista de tropas, noite de gala no Teatro Colón, jantar no Jockey Club (25); inauguração da Conferência de Paz do Chaco, visita à Exposição Rural, reunião social no Hipódromo Argentino, banquete a bordo do encouraçado "São Paulo", baile na Embaixada do Chile (26, domingo); passeio a Tandil, recepção a bordo do encouraçado São Paulo (27); visitas ao porto e obras sanitárias, recepção no Clube de Ginástica e Esgrima, assinatura do Tratado de Comércio e Navegação, entrega de medalha comemorativa (28); e partida com cortejo pela cidade (29). A visita foi cercada ainda de vários atos militares e navais e contou com a participação de uma esquadrilha do Exército e corpos da Marinha e do Exército. Cf. *Visita a la Argentina del Excmo. Sr. Presidente de los EE.UU. del Brasil..., cit.*, p. 45-47 (programa oficial, realizado de forma algo diferenciada) e p. 55-179.

622 Os discursos são intensamente retóricos, ocupando-se em sua maior parte da exaltação da amizade entre os dois países e da solidariedade americana. As vertentes protocolar, festiva e de congraçamento da visita são ressaltadas como sendo o seu objetivo mais importante, a comprovação do entendimento que se está exaltando. Os discursos situam a visita no patamar de relações ainda formais, mas que se procura valorizar ao extremo através dos gestos recíprocos que já se multiplicavam: o reconhecimento da República no Brasil, o reconhecimento argentino do laudo arbitral sobre as Missões, a troca de visitas de 1899-1900 e posteriormente a visita de Sáenz Peña ao Rio de Janeiro, como presidente eleito, a visita de Justo, os atos assinados. Cf. *ibid.*, p. 63-66 (discurso do presidente Justo no banquete), 66-68 (resposta de Vargas) e 109-116 (discurso de Vargas perante o Congresso argentino, precedido das três saudações).

concretos das relações; claramente, estava-se construindo – na verdade retomando – o discurso político de amizade e da comunhão de destino entre os dois países, que já havia aparecido nas visitas anteriores e voltou a aparecer brevemente outra vez nas entrevistas entre Frondizi e os três presidentes brasileiros com os quais ele conviveu (Juscelino, Quadros e Goulart), para só mais tarde, nos anos 80, reaparecer com a força retórica que conhecemos hoje, mas com conceitos semelhantes.

Vargas fez em seu *Diário* um registro efusivo, mas sucinto, das duas visitas, que vale a pena reproduzir em trechos porque alcança todas as dimensões da diplomacia das visitas presidenciais, que se consolidava, inclusive a menção final que faz ao conhecimento recíproco (entende-se que entre os países, entre os governos e entre os mandatários também):

> *A rapidez dos acontecimentos, quase vertiginosos, a sobrecarga dos programas, a intensidade das emoções não me permitiram o registro diário das ocorrências. [...] Essas visitas se caracterizaram ambas pela alta fidalguia e desvanecedoras atenções dos governos, e pela emotividade, carinho e espontaneidade das manifestações populares, pelo bom acolhimento da imprensa e pelas demonstrações de apreço das diversas classes sociais. Recebi grande número de presentes, que procurei recusar [...] Os nossos militares apreciaram muito as demonstrações de apreço que receberam de seus colegas, principalmente na Argentina, onde esperavam encontrar desconfianças e restrições [...]. O presidente Justo foi de uma cordialidade e correção impecáveis. Dois fatos principais o preocupavam: a Questão do Chaco e o tratado de comércio com o Brasil. O segundo foi resolvido facilmente. Quanto ao primeiro, não houve tempo de*

> *chegar-se a um acordo com os litigantes antes do meu regresso. Ficaram as coisas encaminhadas, e deixei o nosso ministro do exterior incumbido de tratar por parte do Brasil. [...] Em resumo, as visitas foram de largo efeito como política de aproximação, de conhecimento recíproco e de melhor compreensão. Para simpatizar, é preciso compreender*[623].

O êxito da "viagem ao Prata" é mais ligado, na historiografia brasileira, aos esforços da nossa diplomacia na questão do Chaco. O governo brasileiro registrou, em documentos oficiais, a noção de que a presença do chefe de estado brasileiro em Buenos Aires, no início dos trabalhos da Conferência de Paz do Chaco, teria sido fator de grande peso no bom encaminhamento de uma solução para o conflito[624], na verdade solucionado somente após a partida do presidente brasileiro através do protocolo assinado em 12 de junho, em sessão da Conferência de Paz presidida pelo chefe de estado argentino, o general Justo. A visão triunfante do papel da diplomacia brasileira[625] nas negociações sobre o Chaco é partilhada

623 Cf. VARGAS, G. *Diário*, v. 1, *cit.*, p. 392-393.

624 "Múltiplas circunstâncias favoreciam felizmente, a nossa intervenção diplomática. Não era, entre elas, das menos importantes a presença do Chefe do Governo Brasileiro na capital argentina, onde, com a colaboração leal e decisiva do Primeiro Magistrado da nação irmã, propugnou, através de palavras e atos públicos, pela paz e pela maior coesão de todas as Nações do Continente, em torno de seus problemas vitais". Cf. "Mensagem apresentada pelo Senhor Presidente da República ao Congresso Nacional em 3 de maio de 1936", *cit.*, p. 3-4. O *Relatório* de 1935, *cit.*, diz também: "Quero assinalar bem, aqui, o efeito, a influência que, no feliz resultado da Conferência de Paz, teve a presença do Chefe de Estado brasileiro em Buenos Aires. Desde o primeiro encontro solene de Vossa Excelência com o eminente Chefe de Estado da República Argentina, o Senhor General Augustin [*sic*] Justo, foram feitas claras e diretas alusões ao difícil problema da cessação daquela luta fratricida" (p. XIV-XV).

625 A circular telegráfica n. 1.000, de 12 de junho de 1935, do Itamaraty para as missões diplomáticas, é exemplo perfeito dessa visão. Menos enfática do que outros documentos oficiais sobre o papel do presidente da República, a circular prefere enaltecer o chanceler Macedo Soares, que havia permanecido em Buenos Aires após a partida do presidente para Montevidéu, onde prescindiu da companhia do seu Chanceler. Diz o texto, num primor de linguagem laudatória: "É com a mais viva satisfação que participo a Vossa Excelência que hoje, quarta-feira, ao meio dia, foi assinado, na cidade de Buenos Aires, na presença do presidente Justo e dos dois beligerantes, o acordo que restabelece a

por Delgado de Carvalho, que assim se refere à visita de Vargas à Argentina: "A visita [...], em retribuição à do presidente Justo, no ano anterior, foi ocasião da intervenção decisiva da nossa diplomacia na questão do Chaco.[...] A recepção foi cordial e o nosso chanceler tornou-se *leader* das potências mediadoras [...]"[626]. Apesar da participação brasileira, do envolvimento pessoal do presidente Vargas na solução regional da questão do Chaco e do festejado papel do chanceler Macedo Soares na conclusão do protocolo de 12 de junho, o sucesso da Conferência de Paz seria, contudo, mais do que nada, um triunfo argentino, que valeria ao chanceler Saavedra-Lamas o prêmio Nobel da Paz em 1936.

Após a visita a Buenos Aires e Montevidéu, a diplomacia presidencial de Vargas teve alguns outros momentos importantes na vertente das visitas. Em 27 de novembro de 1936, Vargas recebeu no Rio de Janeiro o presidente dos Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt. Recém-reeleito, Roosevelt fez uma escala na viagem a Buenos Aires, onde presidiria a Conferência Interamericana de Consolidação da Paz, por ele próprio convocada em nível de chefes de estado, e à qual Vargas não compareceria, embora em seu *Diário* registre que respondeu ao convite "aceitando"[627]. Qualificada, na *Mensagem* presidencial de 3 de maio de 1937, como "o acontecimento de mais ampla significação

paz entre o Paraguai e a Bolívia, determinando a suspensão imediata das hostilidades. A ação pessoal do ministro Macedo Soares foi fator essencial para o feliz resultado a que chegaram as conversações iniciadas na capital argentina com a visita do presidente Getúlio Vargas. A fé inabalável e a confiança no êxito final, apoiadas no conhecimento perfeito de todas as circunstâncias do conflito, fizeram do chanceler brasileiro a figura principal do grande acontecimento que enche de júbilo o coração de todos os americanos. Congratulo-me com Vossa Excelência por mais este triunfo da diplomacia brasileira, hoje como ontem, inspirada sempre nos mais nobres sentimentos de paz e de concórdia entre os povos do Continente". Cf. *ibid*., v. II, anexo C, p. 389-390.

626 Cf. CARVALHO, D. de, *op. cit*., p. 320.

627 Cf. *ibid*., p. 479.

dos últimos anos"[628], a visita de Roosevelt serviu como gesto de cortesia (sempre lembrada em primeiro lugar nos documentos oficiais), como reforço da política interamericana de Washington e para retomar as conversações sobre temas militares e econômicos bilaterais[629]. Vargas registrou sucintamente duas dessas dimensões da visita em seu *Diário*, na entrada relativa aos dias 26 e 27 de novembro de 1935:

> *No primeiro, só houve despacho com os ministros militares e aprestos para receber o Presidente Roosevelt. No dia seguinte, chegou o homem. Tudo correu de acordo com o programa estabelecido e que consta dos jornais. Mas a impressão deixada pelo homem foi realmente profunda e agradável: de uma simpatia irradiante, de um idealismo pacifista sincero, o próprio defeito físico que o torna um enfermo do corpo aperfeiçoa-lhe as qualidades morais e aumenta o interesse pela sua pessoa. É um orador claro, simples e cheio de imaginação, mas despido das hipérboles criollas. Mostrou-se muito interessado em auxiliar o Brasil na solução dos problemas da sua defesa militar e econômica. Prometeu que o sr. [Subsecretário de Estado] Sumner Welles, regressando de Buenos Aires, aqui ficaria uns dias para tratarmos de vários assuntos*[630].

628 Cf. VARGAS, G. "Mensagem apresentada pelo Senhor Presidente da República ao Congresso Nacional, em 3 de maio de 1937". In: SOARES, J. C. de M. *Relatório apresentado ao Dr. Getúlio Vargas, Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, pelo Dr..., Ministro de Estado das Relações Exteriores. Ano de 1936. Anexo A.* Rio de Janeiro: Imprensa Nacional: 1938, p. 3.

629 Burns de fato caracteriza a viagem de Roosevelt ao Rio de Janeiro e Buenos Aires como um "good--will tour". Cf. BURNS, J. M., *op. cit.*, p. 288.

630 Cf. VARGAS, G. *Diário*, *cit.*, p. 563. A visita de Welles de fato se realizaria nos dias 30 e 31 de dezembro, quando aquele, de regresso de Buenos Aires (onde a Conferência Interamericana de Consolidação da Paz havia terminado no dia 22), passou pelo Rio de Janeiro. Em uma audiência no dia 30 e em almoço no dia 31, Vargas com ele tratou da recém-concluída Conferência de Buenos Aires, da

Em 1937, Vargas convidou o vice-presidente da Argentina, Julio A. Roca, para assistir às festas de 7 de setembro, como hóspede oficial do governo brasileiro, caracterizando "um fato de significação histórica continental". O visitante foi recebido em audiência especial pelo presidente da República, que lhe ofereceu almoço no Palácio Guanabara, e foi homenageado com sessão solene especial da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, cujos presidentes ainda lhe ofereceram um almoço e um jantar, respectivamente, com um banquete no Itamaraty e com vários outros gestos de cortesia. Embora o presidente português tivesse participado dos festejos do centenário da Independência, em 1922, não esteve presente nas comemorações do dia 7 propriamente, tendo chegado ao Brasil alguns dias depois. Foi esta a primeira vez, portanto, em que um visitante do nível hierárquico do vice-presidente argentino participaria das cerimônias do dia 7, em gesto simbólico que seria retomado mais tarde, em 1948, quando o presidente uruguaio Batlle Berres visitou o Rio de Janeiro e assistiu ao desfile militar; em 1957, quando o presidente Juscelino Kubitschek convidou o presidente Stroessner, do Paraguai, para participar das cerimônias do 7 de setembro daquele ano; e em 1958, quando repetiu o gesto, por ocasião da visita do presidente italiano Giovanni Gronchi[631].

execução do Tratado Comercial com os EUA, do comércio com a Alemanha, do arrendamento de destroieres e de temas financeiros. Cf. *ibid.*, p. 574-575.

631 A participação desses presidentes no 7 de setembro será objeto de menções mais abaixo. Ainda demoraria para que o gesto se tornasse uma prática, mesmo não anual, nos anos 90. Em 1967, o rei Olavo V, da Noruega, em visita oficial ao Brasil, esteve presente às comemorações do 7 de setembro; em 1972, o primeiro-ministro de Portugal, Marcello Caetano, viria para as cerimônias do Sesquicentenário da Independência, depois de que o presidente Américo Thomaz acompanhou os restos mortais de Pedro I remetidos ao Brasil para a ocasião; há outro hiato até o governo Itamar Franco, quando o presidente Caldera, da Venezuela, seria o convidado no 7 de setembro de 1994; Fernando Henrique Cardoso daria continuidade à prática convidando Carlos Menem, da Argentina, em 1995, e Jorge Sampaio, de Portugal, em 1997. Cf. mais abaixo.

Em 29 de julho de 1941, Vargas começou a dar forma embrionária ao moderno conceito de encontro presidencial fronteiriço, visitando, na fronteira com a Bolívia, na região de Corumbá, as obras da Estrada de Ferro Brasileiro-Boliviana, construída de acordo com a letra do Tratado de 25 de setembro de 1938. A decisão presidencial de visitar a fronteira foi qualificada no *Relatório* do MRE como "do mais elevado alcance nacional e americano pelo que significou de empenhado apoio àquela obra de boa vizinhança continental"[632]. O fato de que o presidente brasileiro tenha sido recebido, do lado boliviano, pelo chanceler, e não pelo presidente daquele país, em nada altera a substância dessa modalidade de diplomacia de cúpula que, em contexto inteiramente diverso, Dom Pedro II havia inaugurado no encontro de Uruguaiana, com Mitre e Flores, em setembro de 1865[633]. Em essência, estão presentes os elementos de pragmatismo, por oposição à ênfase no protocolo, que consolidarão a prática: a rapidez do evento, a simplicidade da logística (visita ao quilômetro 85 da ferrovia, inauguração de trecho, almoço e discursos) e a vinculação com obras de infraestrutura viária, de comunicações ou energética, de claro sentido prático[634].

Em 29 janeiro de 1943, Vargas protagonizou o que foi, talvez, o mais visível dos seus atos de diplomacia presidencial ao encontrar-se em Natal, Rio Grande do Norte, com o presidente Franklin Delano Roosevelt, que regressava do encontro de

632 Cf. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório. Ano de 1941*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1944, p. 11.

633 Cf. capítulo 6 *supra*.

634 Da fronteira boliviana Vargas dirigiu -se a Assunção para uma visita oficial ao Paraguai, a primeira de um chefe de Estado brasileiro, de 1º a 4 de agosto de 1941. Além das tradicionais "calorosas manifestações de simpatia e amizade", a visita serviu para a troca de instrumentos de ratificação de tratados e convênios assinados em 14 de junho no Rio de Janeiro, na visita que fez ao chanceler Aranha o seu homólogo paraguaio Luís Argaña.

Casablanca com Churchill[635]. É, aliás, no contexto da cúpula de Casablanca que a de Natal deve ser entendida. A visita de Roosevelt – na verdade, uma escala técnica – prendeu-se mais que nada à estratégia aliada de assegurar o acesso norte-americano à África pela parte mais oriental do continente americano e de utilizar o território e as forças armadas do Brasil para missões de patrulha no Atlântico Sul e de apoio à rota para a Europa. "A efêmera vantagem estratégica do Brasil", aponta Roberto Campos, ao permitir o uso de bases no Nordeste como trampolim para a travessia do Atlântico e invasão do Norte da África," era trunfo que seria reconhecido por Roosevelt em seu encontro com Vargas, em Natal, em janeiro de 1943"[636]. Gerson Moura situa bem a entrevista de Natal no contexto do esforço norte-americano de mobilizar mais intensamente o Brasil no esforço de guerra – bélico e diplomático: "Roosevelt apresentou uma série de proposições sobre o pós-guerra para fortalecer a posição brasileira [e assim] ganhar a confiança de Vargas e do Brasil para assegurar o apoio deste às políticas americanas"[637]. Nas palavras do embaixador britânico no Brasil, "o objetivo principal da reunião [...] era adular o Brasil e dar-lhe condições para melhor apresentar-se como aliado ativo"[638].

635 Infelizmente, o *Diário* de Vargas já não cobre esse período e não temos o benefício do seu testemunho pessoal sobre o encontro de Natal. Vargas fez a última entrada no diário em 30 de abril de 1942. Em 1º de maio, sofreu um acidente automobilístico que o imobilizou vários meses, levando-o a desistir do registro quotidiano que vinha fazendo desde 1930: "Quantos acontecimentos de grande transcendência ocorreram na vida do Brasil. Aqui chegando, tracei rapidamente estas linhas, dando por encerradas as anotações. Para que continuá-las após tão longa interrupção? A revolta, o sofrimento também mudou muita coisa em mim!". Cf. VARGAS, G. *Diário*, v. II, *cit.*, p. 477.

636 Cf. CAMPOS, R., *op. cit.*, p. 96.

637 Cf. MOURA, G. "O Brasil na segunda guerra mundial, 1942-1945". In: VÁRIOS – *60 anos de política externa, 1930-1990. Crescimento, modernização e política externa*, *cit.*, p. 102. Além do *Relatório* do MRE relativo a 1943, o artigo de Gerson Moura é dos poucos textos que dedicam mais do que um ou dois parágrafos ao encontro de Natal. Cf. *ibid.*, p. 101-102.

638 *Apud id.*, *ibid.*, p. 102.

A "Conferência de Natal" situou-se no contexto da mobilização nacional diante da guerra e das ameaças e agressões que o conflito trouxe para o Brasil, sobretudo pela ação de submarinos do Eixo nas nossas costas, e dentro da movimentação diplomática que nos levaria a declarar guerra às potências do Eixo em 1942, a assinar a Declaração das Nações Unidas e a Carta do Atlântico no mesmo ano de 1943 e a tentar fortalecer as nossas credenciais diplomáticas para participar do processo decisório da reconstrução da paz e da estrutura mundial[639]. A diplomacia brasileira adotou uma linguagem entusiasmada para interpretar o significado das conversações e decisões de Natal[640].

O encontro presidencial, "reunindo dois velhos e bons amigos"[641], teve de fato o sentido de sacramentar, no mais alto nível político, os entendimentos que já vinham consolidando a aliança formal com os Estados Unidos (e, indiretamente, com as demais potências aliadas). Essa aliança, precipitada pela guerra, constituía em si mesma um fato de política externa cuja hierarquia histórica era plenamente compatível com um encontro presidencial que simbolizaria perfeitamente a nova etapa em que as relações Brasil-Estados Unidos ingressavam por força dos acontecimentos

639 "A participação efetiva do Brasil na guerra contra a Alemanha e a Itália, a presente colaboração diplomática, militar e econômica que vem dando à causa das Nações Unidas e, sobretudo, o estreito contato que vem mantendo com os Estados Unidos da América, para consultas e informações recíprocas sobre todos os assuntos de interesse continental e mundial, determinaram que, a 29 de janeiro, tivesse lugar a histórica entrevista de Natal entre os Presidentes Getúlio Vargas e Franklin Roosevelt[...]". Cf. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores. Ano de 1943.* Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1944, p. 6.

640 A entrevista dos dois presidentes é apresentada como um grande acontecimento do ponto de vista da opinião pública e como a culminação de um processo de cooperação militar e bélica que já se vinha acelerando ao longo de 1942; as ações conjuntas ou unilaterais brasileiras levadas a efeito a partir de janeiro de 1943 são apresentadas como decorrência das "deliberações tomadas pelos Presidentes Vargas e Roosevelt quando da histórica entrevista que os reuniu em Natal". Cf. *ibid.*, p. 6-7.

641 Cf. *ibid.*, p. 6.

mundiais. "Na entrevista de Natal, que pela transcendência política e repercussão mundial constituiu um dos grandes acontecimentos da guerra", diz com certo exagero o *Relatório* do MRE relativo a 1943, "foram ratificados os acordos existentes entre os dois países, reafirmada sua leal cooperação e ampliado o esforço de guerra comum"[642]. A "Conferência de Natal" produziu uma declaração formal, que sumaria o encontro, os temas tratados e as decisões adotadas e que, de certa forma, constitui o documento político fundacional da nova era nas relações Brasil-EUA[643].

Estritamente compreensível no quadro de uma relação assimétrica entre dois países com grande diferencial de poder, e naturalmente limitada, nos seus aspectos práticos, a questões militares e estratégicas e a decisões ligadas ao esforço de guerra, nem por isso a Conferência de Natal deixa de ser singular no percurso da diplomacia presidencial brasileira. De certa forma, ela é a única manifestação, no Brasil, da grande diplomacia de cúpula mundial, que ganharia uma dimensão sem precedentes ao

642 Cf. *ibid*., p. XV-XVI.

643 É a seguinte a íntegra da declaração: "Os presidentes do Brasil e dos Estados Unidos encontraram-se na quinta-feira última. Os presidentes almoçaram juntos, passaram em revista e inspecionaram as forças armadas brasileiras e norte-americanas, do exército, da marinha e aeronáutica, e, no decorrer da tarde, trocaram ideias sobre os problemas da guerra mundial em geral e em particular sobre o esforço bélico conjunto do Brasil e dos Estados Unidos. Discutiram a existência da ameaça submarina no mar das Caraíbas, no Atlântico Sul, inclusive, e o presidente Vargas anunciou a intensificação dos esforços do Brasil no sentido de enfrentar esse perigo. O presidente Roosevelt relatou ao seu colega os importantes resultados da conferência de Casablanca e reafirmou a determinação de que a paz vindoura não poderá permitir aos países do 'eixo' perpetrarem, de futuro, qualquer ataque contra a civilização. Frisou que a expedição à África do Norte eliminou presentemente a possibilidade de uma ameaça nazista partida de Dacar contra a liberdade das Américas na parte mais estreita do Atlântico. Ambos os presidentes concordaram em que é necessário adotar medidas de segurança para que Dacar e a costa da África ocidental, definitiva e permanentemente, não possam vir a constituir, sob nenhuma circunstância, uma ameaça de bloqueio ou de invasão das Américas. Os dois presidentes declaram: 'Tivemos ocasião de estudar a segurança das Américas. Estamos convencidos de que cada uma das Repúblicas americanas está nela igualmente atingida e interessada. A força está na unidade. O Brasil e os Estados Unidos procuram tornar o Oceano Atlântico livre de perigo para todas as demais nações. Agradecemos sinceramente a cooperação que os nossos vizinhos, quase unanimemente, estão prestando à grande causa da democracia em todo o mundo'". Cf. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório... Ano de 1943*, *cit*., p. 7.

longo de praticamente toda a Segunda Guerra, culminando com as Conferências de Yalta e Potsdam, em 1945. O próprio esforço que o Itamaraty fez para apresentar a Conferência de Natal no marco de outros movimentos diplomáticos dos aliados[644] atesta a singularidade do encontro e o impacto histórico que ele teve no país, tendo proporcionado uma das mais conhecidas *photo opportunities* da história brasileira – o instantâneo de Vargas e Roosevelt, sorridentes, sendo conduzidos em um *Jeep* militar por um soldado.

Como culminação de uma mudança qualitativa de amplas e duradouras consequências para a política externa brasileira, o encontro de Natal deu uma dimensão política e de relações públicas ao processo de aliança e alinhamento com os EUA, iniciado com as demonstrações de solidariedade interamericana da III Reunião de Consultas do Rio de Janeiro (15 a 28 de janeiro de 1942), que resultou no rompimento de relações com o Eixo[645]. Vargas participou direta e ativamente de todas as decisões desse processo[646].

644 "Do ponto de vista político, [...] as declarações dos dois presidentes sobre a razão de ser de seu encontro e sobre os assuntos nele ventilados constituem, como o acentuaram vários comentaristas, uma consolidação da Carta do Atlântico. [...] Cumpre ainda destacar a repercussão favorável que teve na imprensa do Continente e do mundo a Conferência de Natal, considerada consequência necessária da de Casablanca". Cf. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório... Ano de 1943*, *cit.*, p. 6-7.

645 Entre essas decisões, figuram, sucessivamente, a participação brasileira no sistema de *Lend-Lease* instituído pela Administração Roosevelt (o acordo Brasil-Estados Unidos de empréstimo e arrendamento é de 3 de março de 1942), a instalação de bases norte-americanas em território brasileiro (a maior delas, a de Natal), a declaração de guerra às potências do Eixo (em 21 de agosto de 1943) e, finalmente, o envio da Força Expedicionária Brasileira à Itália (criada em 23 de novembro de 1943, mas só engajada em combate ao final de 1944). Para consultar os documentos relativos a alguns desses passos no processo de engajamento brasileiro no esforço de guerra aliado, inclusive os atos presidenciais, cf. BONAVIDES, P.; AMARAL, R., *op. cit.*, v. 5, p. 323-353.

646 No final de 1941 e ao longo de todo o ano de 1942, Vargas faz diversas entradas em seu Diário relativas à condução do Brasil diante dos desenvolvimentos da guerra no *front* europeu e no *front* asiático. Em alguns momentos, o personalismo do presidente é definitivo: "Às 15 e meia [de 27 de janeiro de 1942] instalou-se a reunião do Ministério. Fiz uma exposição da situação criada pelos acontecimentos, do insistente apelo que o Governo americano fazia ao Brasil, das conveniências em atendê-lo, das desvantagens de qualquer procrastinação e das consequências que poderia ter uma

A diplomacia de visitas desse longo governo Vargas se completou, em 1943, com as visitas ao Brasil dos presidentes do Paraguai, general Higino Morínigo, em maio, e da Bolívia, general Enrique Peñaranda, em junho[647], corroborando a tese da relação estreita entre os paradigmas da política externa brasileira e a diplomacia presidencial[648, 649]. Essas duas visitas confirmam

atitude negativa. [...] Depois das justificativas de outros ministros, tomei novamente a palavra para [...] terminar autorizando o Ministro do Exterior a declarar o rompimento na sessão de encerramento da Conferência e declarando que tomava sobre os meus [ombros] a responsabilidade dessa atitude". Cf. VARGAS, G. *Diário*, v. II, *cit.*, p. 457.

647 Para um relato das visitas, cf. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório... Ano de 1943*, *cit.*, p. 3-4. 23--25, 47-49, 68-70. Os discursos trocados entre os presidentes Vargas e Morínigo e Vargas e Peñaranda encontram-se integralmente nas p. 140-142 e 147-149.

648 A visita do presidente paraguaio, que durou quatorze dias a partir de 1º de maio de 1943, estendendo-se pelo Rio de Janeiro, Belo Horizonte e São Paulo, foi marcada pelos aspectos protocolares, pela assinatura de um Tratado de Comércio e Navegação entre os dois países e pelo gesto simbólico brasileiro de, mediante decreto-lei assinado por Vargas na ocasião, perdoar a dívida de guerra paraguaia. Segundo o *Relatório* do MRE, em sua linguagem muitas vezes superficial e imprecisa, serviu também ao propósito de adiantar negociações sobre "problemas vários de natureza econômica, e sobre questões relativas à entrada de cidadãos de cada um dos dois países no território, havendo-se então elaborado tratados e convênios que bem refletem a harmonia de vistas entre os dois governos". Os discursos trocados, além das derramadas declarações de admiração e amizade, tocam alguns aspectos substantivos – e ainda atuais – do paradigma Brasil-Paraguai: a concessão de facilidades portuárias ao Paraguai no Brasil e a cooperação militar através da formação de quadros nas escolas militares brasileiras. Cf. *ibid.*, p. 24 e 139.

649 A visita do presidente boliviano, iniciada em 21 de junho de 1943 e com estada de seis dias no Rio de Janeiro, a que se seguiu breve passagem por São Paulo, se fez sobre um pano de fundo de maior substância diplomática. Embora o *Relatório* do MRE pouco esclareça sobre parte da agenda, a visita serviu para a assinatura de vários atos e a tomada de decisões relativas à construção da Estrada de Ferro Corumbá-Santa Cruz de la Sierra, a projetos de outras interconexões ferroviárias e rodoferroviárias entre os dois países e ao funcionamento da Comissão Mista Brasileiro-Boliviana de Estudos de Petróleo, que iriam dando forma à relação bilateral substantivamente inaugurada com os Acordos de 1938. Também durante a visita "procedeu-se a uma troca de cartas entre [os chanceleres] pela qual foi ajustado que, acedendo aos desejos da Bolívia, a Comissão Mista Demarcadora de Limites [...] estudasse uma nova localização de um porto próprio, para a Bolívia, no Canal de Tamengo, mais ao sul de Sucre, e, bem assim, a compensação territorial correspondente por parte desse país". Foram assinados um convênio sobre o regime cambial para o comércio fronteiriço, um convênio para a concessão recíproca de facilidades de exportação de produtos essenciais e cartas referentes à criação de uma agência do Banco do Brasil em La Paz e à concessão, no porto de Santos, de um entreposto de depósito franco de mercadorias exportadas ou importadas pela Bolívia. Cf. *ibid.*, p. 24, 25 e 47. Um dos trechos é um primor de linguagem diplomática vazia: "teve o presidente Peñaranda oportunidade de, durante essa visita, estudar e examinar com o governo brasileiro a solução de vários problemas de interesse para os dois países, alguns dos quais, submetidos

as evoluções já assinaladas, primeiro, no formato dos encontros presidenciais, que passam a incorporar de forma mais sistemática a assinatura de atos substantivos, e, segundo, na crescente ênfase que a diplomacia brasileira vai dando à construção de relações com os países vizinhos da Bacia do Prata, por meio de iniciativas de integração física, que, em uma agenda presidencial, ganham relevo e visibilidade, pois significam progresso material e o envolvimento das comunidades que vivem nas áreas fronteiriças ou por elas transitam.

O exame da diplomacia presidencial de Vargas não estaria completo sem menção à sua própria concepção do mundo e das relações internacionais, que o presidente exibe em alguns discursos e atitudes que vão marcando a evolução ideológica e as inclinações pragmáticas do seu governo. Hábil manipulador, Vargas claramente se utiliza da retórica e da "gestualística" para fazer não apenas política, mas muito da sua diplomacia, que, à falta de melhor adjetivo, se costuma qualificar de "pendular" – uma referência ao pragmatismo muitas vezes até simplório e óbvio de procurar extrair os benefícios possíveis das contradições e rivalidades existentes dentro do sistema de poder mundial ao qual nos atrelávamos na condição de supridores de matérias-primas, receptores de empréstimos e investimentos e compradores de bens e equipamentos, especialmente de material bélico[650].

a ampla troca de vistas, puderam ser imediatamente resolvidos, encaminhando-se satisfatoriamente a solução de outros que exigem ulteriores negociações".

650 A abundante bibliografia sobre Vargas nunca deixa de apontar esse traço da sua atuação política e diplomática, esse reflexo cru do seu instinto de animal político por excelência. Um bom sumário, com idôneas remissões bibliográficas, é o artigo de Carlos Sérgio Sobral Duarte, "A política externa brasileira de 1934 a 1942: diplomacia 'pendular' ou hegemonia norte-americana?". In: VÁRIOS – *Ensaios de história diplomática do Brasil, cit.*, p. 17-28 e 29-46. O artigo de Gerson Moura, *cit.*, também traz bons elementos de análise sobre a diplomacia "pendular" de Vargas e sua evolução inexorável rumo à aliança e ao alinhamento com os Estados Unidos. Cf. MOURA, G., *op. cit.*, p. 88-102. Jaime Pinski faz um apanhado geral em "O Brasil nas relações internacionais: 1930-1945". In: MOTA, C. G. (org.). *Brasil em perspectiva.* 10ª ed. Rio de Janeiro: DIFEL, 1978, p. 337-349.

O caso mais célebre é, certamente, o do discurso que pronunciou em 11 de junho de 1940, dia da Marinha, a bordo do encouraçado "Minas Gerais"[651], na sequência da ocupação alemã da França, e que exigiria algumas precisões feitas no discurso de 29 de junho de 1940, conhecido como "Posição do Brasil na América"[652], em que reafirmaria os conceitos emitidos no seu discurso do "Minas Gerais", mas sublinhando a necessidade do pan-americanismo e do fortalecimento econômico e militar do Brasil. "O discurso que pronunciei teve muita repercussão, produzindo alguma surpresa pelo tom, julgado muito forte e, por outros, tido, insensatamente, como germanófilo" – assim resume Vargas, no seu *Diário*[653], a impressão causada pelo trecho mais forte do discurso do "Minas Gerais"[654].

Os resultados diplomáticos do discurso não se fizeram esperar. De certa forma, corroboraram a interpretação, corrente já na época, de que o discurso era um *blefe* político de Vargas, que, através da ameaça velada de que o Brasil poderia aliar-se ao Eixo em face das reticências dos Estados Unidos na área da cooperação econômica e militar, conseguiria assim desbloquear negociações relativas à venda de armamento norte-americano ao Brasil. Na entrada do dia seguinte ao discurso, 12 de junho, Vargas registra:

651 Para consultar o texto completo, cf. BONAVIDES, P.; AMARAL, R., *op. cit.*, v. 5, *cit.*, p. 315-317.

652 Cf. *ibid.*, p. 318-320.

653 Cf. VARGAS, G. *Diário*, v. II, *cit.*, p. 319.

654 No discurso, Vargas fazia uma ambígua apologia dos "povos vigorosos, aptos à vida", que "necessitam seguir o rumo de suas aspirações, em vez de se deterem na contemplação do que se desmorona e tomba em ruína"; apontava que "a humanidade inteira transpõe um momento histórico de graves repercussões, resultante da rápida e violenta mutação de valores"; vaticinava que "[m]archamos para um futuro diverso de quanto conhecíamos em matéria de organização econômica, social ou política, e sentimos que os velhos sistemas e formas antiquadas entram em declínio" e advertia: "Não é, porém, como pretendem os pessimistas ou os conservadores empedernidos, o fim da civilização, mas o início, tumultuoso e fecundo, de uma nova era.[...] É preciso, portanto, compreender a nossa época e remover o entulho das ideias mortais e dos ideais estéreis". Cf. BONAVIDES, P.; AMARAL, R., *op. cit.*, p. 315.

> *Fervem os comentários em torno do discurso do dia 11: os alemães embandeiraram, os ingleses atacaram, os americanos manifestaram-se consternados. Internamente, acusaram-me de germanófilo. Vou publicar uma nota explicativa. [...] Começaram os entendimentos entre o chefe da Missão Militar Americana com os nossos militares e o Ministro do Exterior sobre o nosso aparelhamento bélico*[655].

As negociações para a conclusão dos acordos de financiamento para a construção de Volta Redonda seriam também retomadas. Imediatamente após o discurso, o embaixador alemão procuraria Vargas pessoalmente, e de forma insistente, para propor "a aquisição imediata de grande quantidade de algodão e café para entrega depois da guerra, que ele espera ver breve terminada"[656].

A ambiguidade se desfez com o ataque japonês a Pearl Harbor, em 7 de dezembro de 1941, e com a 3ª Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas, que completaria a obra de articulação interamericana em torno da hegemonia norte-americana, com a resistência isolada da Argentina. A abertura da Conferência serve a Vargas de palco para outro discurso de política externa fortemente marcado pelo seu estilo de fazer política. Ratificando o apoio à causa interamericana, mas "sem fazer qualquer promessa concreta aos Estados Unidos", Vargas não perde a oportunidade para fazer advertências sobre a urgência de obter em tempo hábil "o elemento material de que necessitamos [...] de modo que estaremos aptos a assumir

655 Cf. VARGAS, G. *Diário*, v. II, *cit.*, p. 319-320. No dia 13, Vargas ainda registraria: "Continua a repercussão do discurso do dia 11, a despertar comentários no exterior, atacado por uns, louvado por outros, tido por fascista, adepto dos regimes totalitários etc. Amanhã os jornais publicarão uma nota, através do Departamento de Imprensa e Propaganda e redigida por mim, procurando o verdadeiro sentido do discurso". Cf. *ibid.*, p. 320.

656 Cf. *ibid.*, p. 321. Cf. também p. 324.

nossa responsabilidade na defesa da integridade continental"[657]. A resposta norte-americana veio sem demora, na forma de um compromisso pessoal de Roosevelt com o suprimento de material ao Brasil. Poucos dias depois, Vargas, já empenhado pessoalmente em negociações com o subsecretário de Estado Sumner Welles para obter os fornecimentos norte-americanos, conduziria pessoalmente as discussões no gabinete que referendaram, contra a opinião do ministro da Guerra, general Eurico Gaspar Dutra, a sua decisão de acompanhar a maioria da Conferência no rompimento de relações diplomáticas com o Eixo[658].

A Era Vargas representará, assim, uma sensível ampliação do escopo da diplomacia presidencial brasileira, entendida como a condução pessoal e intensa dos assuntos de política externa, mais além do desempenho protocolar ou figurativo das atividades de política exterior que incumbem ao presidente como órgão das relações entre os estados e como chefe do poder sob cuja responsabilidade, constitucionalmente, está a concepção e execução da diplomacia. Vargas inverteu a equação de Rio Branco, tornando-se o primeiro presidente-chanceler do Brasil.

É claro que dois fatores poderosos e aleatórios na história brasileira se combinam em Vargas para dar-lhe essa projeção como fundador da nossa diplomacia presidencial: o poder autoritário de que desfrutou em quase toda a extensão do seu primeiro governo e o peso desproporcional que os assuntos internacionais adquiriram para o Brasil durante todo o período, em razão da crise econômica e da deterioração das relações políticas mundiais. Culminando com a guerra, que costuma multiplicar os estadistas, o Brasil dos anos 30 e 40 teve muito maior exposição regional e internacional, enquanto o governo se viu diante de uma desesperada busca de

657 Cf. MOURA, G., *op. cit.*, p. 90-91.

658 Cf. *ibid.*, p. 91-93. Sobre a decisão a respeito da ruptura, cf. nota 41, *supra*.

oportunidades para reverter um quadro de crise econômica com perda de mercados e para reequipar as Forças Armadas, que lhe davam boa parte da sustentação política. Esses dois poderosos vetores – poder interno e peso do mundo exterior – fizeram de Vargas um estadista mais engajado na política externa do seu país e ajudaram-no a opacar os seus chanceleres, que, à exceção de Osvaldo Aranha, arquiteto da diplomacia do alinhamento com os EUA, seriam reduzidos a dimensão menor, oposta à de Rio Branco.

8.2. Dutra e, de novo, Vargas: a retomada do padrão residual anterior

Embora o país se modificasse pelo seu próprio desenvolvimento e sua nova projeção internacional como aliado e fundador ativo das Nações Unidas no então reduzido mundo em desenvolvimento, o padrão anterior de uma menor participação presidencial na política externa seria retomado pelo presidente Dutra. Sua personalidade de menor porte histórico deveria, aliás, à diplomacia presidencial um dos chistes cruéis que se fizeram a respeito da sua proverbial simplicidade – o famoso "– How do you do, Dutra? – How tru you tru, Truman?", que imortalizaria a sua reduzida e acanhada *performance* internacional.

Esse perfil mais modesto do presidente na área externa é ainda corroborado pela reiteração de um fato que já ocorrera no passado: a projeção que ganha, como personagem central da política externa brasileira, a figura já muito conhecida e prestigiada de Osvaldo Aranha, que consegue, com seu trabalho nas Nações Unidas e o prestígio que dele extrai, opacar não só o presidente, mas os três chanceleres que se sucederam no período, João Neves da Fontoura, Samuel de Souza Leão Gracie e Raul Fernandes. Diferentemente de Rio Branco, contudo, Aranha não ficará tanto ligado a êxitos próprios da política externa brasileira, que a rigor são poucos no

período, mas ao protagonismo que o país desesperadamente busca na condição de ex-aliado dos vencedores da Segunda Guerra.

Dutra, cuja política externa é um marco na evolução da diplomacia brasileira, pelas nuanças de alinhamento e busca de cooperação com os Estados Unidos que praticou, teve um desempenho pessoal muito estritamente ligado à diplomacia das visitas[659], que começa já bem entrado seu governo, em 1947. Os padrões de visitas lentamente estabelecidos ao longo de quase cinquenta anos começam a repetir-se[660]. Mas o grande acontecimento da política externa brasileira, em 1947, foi a Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz, realizada no Hotel Quitandinha, em Petrópolis, que resultaria na assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). Presidida pelo chanceler Raul Fernandes, ela envolveu a participação pessoal do presidente da República nas cerimônias de abertura, em 15 de agosto de 1947, e de encerramento. Nesta última, esteve presente também o presidente dos Estados Unidos,

659 Uma abordagem completa sobre a diplomacia do governo Dutra, especialmente pela exaustiva resenha que faz das diversas análises e interpretações do período, é de Paulo Roberto de Almeida, "A diplomacia do liberalismo econômico". In: VÁRIOS – *60 anos de política externa, 1930-1990. Crescimento, modernização e política externa, cit.*, p. 173-210. Não há, no estudo, referência alguma à diplomacia presidencial de Dutra.

660 A primeira visita foi a do presidente eleito do Uruguai, Tomás Berreta, que fez uma escala no Rio de Janeiro de regresso de uma visita aos Estados Unidos. Em seguida, deu-se visita do presidente chileno, Gabriel González Videla, que forneceu ocasião para a celebração de alguns atos internacionais, situados na *Mensagem* presidencial de 1948 dentro da estratégia de ampliar mercados e facilitar as exportações brasileiras: um Convênio de Cooperação Econômica, um Protocolo Adicional ao Tratado de Comércio e Navegação de 1943 e um Convênio de Trânsito de Passageiros e Turismo. Cf. DUTRA, E. G. *Mensagem apresentada ao Congresso Nacional pelo General..., Presidente da República*. Rio de Janeiro, 1948, p. 37. A memória da política externa brasileira no período Dutra, consignada nas *Mensagens* presidenciais e no único Relatório do MRE disponível, o relativo ao ano de 1949, é escassa e imprecisa. Os encontros presidenciais sequer trazem datas e menos ainda precisões sobre a programação ou o contexto político-diplomático em que se produziram. Sua pequena importância, contudo, não justifica, neste estudo, o recurso às fontes primárias do *Arquivo Histórico do Itamaraty*.

Harry S. Truman, que testemunharia, ao lado do presidente brasileiro, a assinatura do TIAR[661, 662].

O grande ato da diplomacia presidencial de Dutra foi, sem dúvida, a longa visita de Estado que fez aos Estados Unidos, de 17 a 29 de maio de 1949, a primeira oficial de um chefe de estado brasileiro àquele país. De certa forma, essa visita consolida o paradigma da grande visita presidencial brasileira ao exterior, com uma programação que inclui contatos nas áreas do Executivo e Legislativo do país visitado, imprensa, meio empresarial e acadêmico. "Conferenciei longamente com o presidente Harry S. Truman, acerca das relações entre o Brasil e os Estados Unidos, mostrando a conveniência de serem desenvolvidas e fortalecidas, cada vez mais, as relações econômico-sociais entre os dois países",

661 Cf. *ibid*., p. 38-39. Cf. também CARVALHO, D., *op. cit*., p. 273. Duas das mais notáveis biografias de Truman não fazem qualquer menção à visita do presidente norte-americano ao Rio e a Petrópolis; tampouco se referem à visita de Dutra aos EUA, onde foi hóspede de Truman. Cf. PHILIPS, C., *op. cit*., e McCULLOUGH, D. *Truman*. New York: Simon and Schuster, 1992. McCullough menciona com algum detalhe a visita de Truman ao México, em 1947. Cf. *ibid*., p. 539 e 542-543.

662 Ainda em 1947, Dutra se encontraria na fronteira com o presidente argentino, Juan Domingo Perón, para a inauguração da ponte internacional sobre o Rio Uruguai, "o que logrou a melhor repercussão na imprensa e na opinião pública do país. Para um registro documental e fotográfico do encontro de Uruguaiana, cf. "Ponte Internacional – 50 anos. Caderno Especial", *O Jornal de Uruguaiana*, 21 de maio de 1997. Outra piada maldosa sobre a diplomacia presidencial de Dutra conta que, ao avistarem-se de longe sobre a ponte que inaugurariam, Perón, galhardamente vestido com um uniforme branco da Marinha, teria levantado os braços e saudado em alto brado – "Hermano Dutra!" –, ao que o brasileiro, vestido com um terninho simples, teria respondido timidamente: "Hermano, não, Eurico". Dutra encontrou-se ainda na fronteira com o presidente do Uruguai, quando se assinou o convênio para a construção da ponte sobre o Quaraim. Cf. DUTRA, E. G. *Mensagem apresentada ao Congresso Nacional pelo General..., Presidente da República.* Rio de Janeiro, 1949, p. 67. Em 1948, de 11 a 17 de junho, Dutra receberia a visita do governador-geral do Canadá, o marechal visconde Alexander de Túnis, de caráter protocolar e de confraternização, pelo papel que o visconde tivera no comando das tropas brasileiras na Itália. Na linha da busca de significação para outras visitas do gênero, Dutra dirá desta, em sua *Mensagem* ao Congresso: "certamente ficará o acontecimento como demonstração do espírito de cordialidade que anima o povo brasileiro para com os seus bons vizinhos do extremo norte". Cf. *ibid*., p. 82. De 2 a 9 de setembro de 1948, Dutra recebeu a visita do presidente do Uruguai, Batlle Berres, construída, na substância, em torno da assinatura de atos. Batlle também assistiu ao desfile militar de 7 de setembro, marcando a retomada da prática da presença de alto dignitário estrangeiro nas comemorações do Dia da Pátria. Cf. *ibid*., p. 82-83.

explicou Dutra em sua *Mensagem* ao Congresso relativa a 1949, acrescentando:

> *O presidente Truman reiterou o interesse dos Estados Unidos em colaborar no maior desenvolvimento econômico e no progresso social do Brasil, ficando assentado que teriam início, imediatamente, as negociações para a conclusão de um tratado, cujo objetivo seria estimular as aplicações de capital norte-americano no Brasil. As conclusões a que chegamos foram objeto de declaração conjunta, a que demos publicidade no dia 21 de maio, e cujo texto foi amplamente divulgado pela imprensa e pelo rádio, tanto nos Estados Unidos como entre nós*[663].

A visita teve um processo preparatório nos trabalhos da Comissão Técnica Mista Brasil-Estados Unidos, também conhecida como "Missão Abink", que funcionou em 1947 e 1948 e de certa forma traçou um diagnóstico das relações e das necessidades brasileiras em matéria de cooperação econômica. Seu relatório serviu de marco de referência para as conversações, tal como citado nas duas declarações emitidas ao final do encontro[664]. Apresentada em primeiro lugar, como ocorrera em outras ocasiões, como "de retribuição", a visita assumiu, na retórica oficial brasileira, o caráter de "acontecimento da maior relevância nas nossas relações exteriores"[665] e de "acontecimento da maior relevância

663 Cf. *Mensagem apresentada ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da Sessão Legislativa de 1950 pelo General..., Presidente da República.* Rio de Janeiro, 1950, p. 101-102.

664 Cf. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores.* Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores/Serviço de Publicações, 1949, p. 20-21.

665 Cf. *ibid.*, p. 19.

para as relações exteriores do continente"[666], mas na verdade fora concebida como uma visita de reivindicação – do reconhecimento da relação especial entre os dois países em função da aliança ao tempo da guerra e de obtenção de um amplo espectro de cooperação desejada pela parte brasileira (de técnicos, de especialistas, de empréstimos, de financiamentos)[667]. As expectativas da parte brasileira foram em parte frustradas, porque as promessas de Truman em matéria de cooperação econômica, vagas ou sob a forma do projetado Tratado para estimular as aplicações de capital norte-americano no Brasil, não se concretizaram, obstaculizadas pelas suas condicionalidades e em seguida pela introdução da variável da Guerra da Coreia, que condicionaria ainda mais os propósitos da cooperação norte-americana.

A diplomacia presidencial no período Dutra, portanto, corrobora mais uma vez a tese da sua vinculação estreita aos paradigmas da política externa brasileira, como forma de promovê-los e dar-lhes visibilidade. Sua grande manifestação, a visita

666 Cf. DUTRA, E. G. *Mensagem apresentada ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da Sessão Legislativa de 1950 pelo General..., Presidente da República*, *cit.*, 101.

667 O programa da visita foi extenso, embora com a peculiaridade de apresentar grandes vazios. Compreendeu recebimento na chegada pelo presidente Truman, acompanhamento por este até a Blair House e banquete na Casa Branca (dia 18 de maio); recepção à colônia brasileira na Embaixada do Brasil, sessão conjunta no Congresso, jantar oferecido pelo secretário de Estado Dean Acheson (19); visita a Arlington, almoço no National Press Club, jantar de retribuição ao presidente Truman (20); reunião e almoço na União Pan-Americana, partida para Nova York (21); missa solene na catedral, almoço oferecido pelo cardeal Spellman e jantar oferecido por Nelson Rockfeller (22, domingo); recepção pelo prefeito, almoço íntimo, recepção pelo Cônsul-geral e jantar oferecido pela Sociedade Pan-Americana dos Estados Unidos e Associação Americano-Brasileira (23); almoço íntimo e recepção oferecida pelo Sr. T. J. Watson (24); partida para Chatanooga, visita à Administração do Vale do Tennessee e partida para Nashville (25); visita à Universidade Vanderbilt e início do retorno ao Brasil, via Humboldt, Tennessee (26); e partida para o Brasil, de Nashville (27). A comitiva oficial, reduzida, estava integrada pelo ministro das Relações Exteriores, pelo chefe do Gabinete Civil da Presidência, dois deputados e auxiliares diretos. O discurso central da visita foi o do Congresso, construído em torno da saudação ao legislativo, da exaltação da amizade brasileiro-norte-americana, com a recordação de todos os contatos bilaterais havidos até então, e de enaltecimento da solidariedade interamericana. O programa completo, a comitiva e a íntegra do discurso no Congresso norte-americano estão no *Relatório* do MRE, 1949, *cit.*, p. 169-174. As duas declarações encontram-se às páginas 20-21.

presidencial aos Estados Unidos, tem relação com o principal eixo em torno do qual a política externa brasileira da segunda metade dos anos 40 girou. Os demais encontros, de fronteira ou no Rio de Janeiro, em número modesto, só têm importância na medida em que reforçam a orientação da vinculação física mais estreita com os países vizinhos do Cone Sul. Nem sequer o episódio controvertido do rompimento de relações do Brasil com a União Soviética chegou a dar maior realce à figura presidencial na condução da política externa[668]. No período Dutra, o engessamento conceitual e programático da política externa brasileira – pela vinculação real aos Estados Unidos, pela ênfase na reivindicação político-econômica a partir da condição "privilegiada" de ex-aliado e pelas próprias condicionantes da Guerra Fria em seus intensos primeiros momentos – se aliou ao esvaziamento relativo do poder presidencial para manter estreita a margem de atuação do presidente brasileiro na política externa. Seriam precisos mais alguns anos para que a diplomacia presidencial brasileira desse alguns sinais de vitalidade sob Juscelino Kubitschek e Jânio Quadros.

O segundo governo Vargas contrasta com o primeiro pela dimensão infinitamente menor da sua diplomacia presidencial. A não ser pelas grandes questões econômicas de impacto direto na política externa – a campanha pelo petróleo, a defesa dos recursos naturais (o caso das areias monazíticas), a criação da Eletrobras e da Petrobras –, Vargas se ocupou muito menos da gerência da política externa em sentido mais estrito em seu conturbado governo de pouco mais de três anos e meio. A explicação para esse contraste tão forte com o seu governo anterior não é difícil. Além de não ser mais um poderoso autocrata, os seus espaços de manobra política nos campos interno e externo se reduziram drasticamente, com a

668 O rompimento é objeto de explicações na *Mensagem* ao Congresso Nacional de 1948, *cit.*, p. 40-41, e em vários textos sobre o governo Dutra.

consolidação mundial da Guerra Fria e a sua internalização pelo sistema político-social brasileiro, cujas contradições geraram sucessivas crises. Esses espaços se reduziram ainda mais à medida que a crise política e econômica se agravou, levando ao suicídio do presidente e a um período conturbado de transição e instabilidade crônica até a posse "garantida" de Juscelino Kubitschek.

É certo que a carta-testamento contém elementos vagos de política internacional, pelas acusações que Vargas nela faz contra o capital estrangeiro e as forças internacionais; é certo também que essas acusações dão uma dimensão dramática tanto à política exterior do Brasil, *latu sensu*, quanto à forma como o presidente se sentia pessoalmente afetado por ela[669]. Entretanto, as *Mensagens* presidenciais de 1951, 1952, 1953 e 1954 pouco ou nada trazem sobre a participação pessoal do presidente da República na condução da política exterior, ao contrário do que tantas vezes ficava patente nos documentos relativos ao primeiro governo Vargas.

Vargas recebe apenas duas inexpressivas visitas presidenciais, por acaso de dois ditadores latino-americanos: em 1953, visitam o Brasil os presidentes do Peru, general Manoel A. Odría, e da Nicarágua, general Anastasio Somoza[670]. As alegadas ligações entre Vargas e Perón, que acrescentariam elementos à crise política

669 Vejam-se estes trechos: "A campanha subterrânea dos grupos internacionais aliou-se à dos grupos nacionais revoltados contra o regime de garantia do trabalho"; "Quis criar a liberdade nacional na potencialização das nossas riquezas através da Petrobrás; mal começa esta a funcionar, a onda de agitação se avoluma. A Eletrobras foi obstaculizada até o desespero"; "Os lucros das empresas estrangeiras alcançavam até 500% ao ano"; "Veio a crise do café, valorizou-se o nosso produto. Tentamos defender seu preço e a resposta foi uma violenta pressão sobre a nossa economia, a ponto de sermos obrigados a ceder"; "Lutei contra a espoliação do Brasil", etc. Cf. VARGAS, G. "A carta-testamento de...". In: BONAVIDES, P.; AMARAL, R., *op. cit.*, v. 6, p. 485-486.

670 Cf. VARGAS, G. *Mensagem ao Congresso Nacional, apresentada pelo Presidente da República por ocasião da abertura da sessão legislativa de 1954.* Rio de Janeiro, 1954, subtítulo "Visitantes ilustres".

interna, nunca passaram de mal-entendidos e de gestos isolados e desarticulados, sempre combatidos pelo Itamaraty[671].

Uma inovação tímida trazida por Vargas foi a criação do cargo de "assessor internacional", ocupado pelo professor Cleantho de Paiva Leite[672]. Mas a avaliação da sua diplomacia presidencial nesse segundo governo não ganha com isso. Roberto Campos é particularmente duro diante da pouca expressão dessa diplomacia:

> *Vargas era extremamente inibido no tratamento de problemas internacionais com líderes estrangeiros. Viajara pouco. Sua única visita ao exterior fora à Argentina [sic], para se encontrar com o presidente Justo. Sua percepção da nova arquitetura internacional do pós-guerra era assaz limitada. [...] [C]ostumava referir-se à ONU como aquele tribunal*[673].

8.3. Juscelino Kubitschek e a afirmação da diplomacia presidencial brasileira

A tumultuada transição do governo Vargas para o governo Juscelino Kubitschek praticamente não deixa espaço para a diplomacia presidencial. Ainda assim, o presidente Café Filho teve alguma atividade diplomática. Em 6 de janeiro de 1955, por exemplo, encontrou-se na fronteira da Bolívia com seu homólogo

671 Sobre as relações Brasil-Argentina no período, cf. GOLDMAN, F. C. "As relações Brasil-Argentina sob Vargas e Perón (1951-1954)", monografia apresentada no Curso de História Diplomática do Brasil do Instituto Rio Branco, 1995. Aparentemente, o personalismo de Vargas na condução dessas relações não vai muito além de designar o embaixador (político) Batista Luzardo para Buenos Aires, atendendo a sugestão do próprio Perón.

672 Cf. CAMPOS, R., *op. cit.*, p. 176.

673 Cf. *ibid.*, p. 179. Sempre segundo Campos, que escreve como testemunha ocular, no encontro com Dean Acheson, secretário de Estado, em julho de 1952, Vargas foi lacônico e alheio. Sua única intervenção importante na conversa resumiu-se a um "Nós precisamos de navios", que lhe havia sido assoprado momentos antes por assessores como um dos pleitos brasileiros mais realizáveis. Cf. *ibid.*, p. 177.

Paz Estenssoro, para a inauguração do último trecho da estrada de ferro Corumbá-Santa Cruz de la Sierra[674], corroborando o paradigma que se consolidava a respeito dos encontros de fronteira.

O Brasil teria que esperar o intenso mandato de Juscelino Kubitschek (janeiro de 1956 a janeiro de 1961) para experimentar um exercício mais consistente de diplomacia presidencial, tanto em termos quantitativos quanto em termos qualitativos. A própria concepção que Juscelino fazia do Brasil parece ter estado à frente da sua disposição de explorar a diplomacia presidencial como instrumento administrativo e de prestígio internacional. Na *Mensagem ao Congresso* relativa ao seu primeiro ano de governo, JK diz, não sem exagero:

> *Fatos e circunstâncias recentes vieram dar realce à posição do Brasil no cenário internacional. Somos, agora, chamados a assumir posição de primeiro plano, ao lado das Grandes Potências. E devemos aceitar, com espírito resoluto e generosidade de atitudes, os riscos, deveres e responsabilidades que decorrem de inelutável processo de desenvolvimento histórico. As transformações [...] impõem que reaparelhemos a nossa diplomacia, mediante a adoção de métodos e critérios mais dinâmicos, a fim de apurá-la como organismo plenamente capacitado para a defesa dos nossos interesses no exterior*[675].

O que a diplomacia, isto é, o Itamaraty, não fizesse, Juscelino tentaria fazer a partir da Presidência, valendo-se seguidamente de atos de diplomacia paralela, "que se tornariam cada vez mais frequentes, pois várias vezes Juscelino recorreu a Augusto Frederico Schmidt como uma espécie de embaixador informal,

674 Cf. CERVO, A.; BUENO, C., *op. cit.*, p. 269.

675 Cf. OLIVEIRA, J. K. de. *Mensagem ao Congresso Nacional, remetida pelo Presidente da República na abertura da sessão legislativa de 1957*. Rio de Janeiro, 1957. p. 58-59.

ignorando a cadeia de comando formal do Itamaraty"[676]. Juscelino protagonizou praticamente todas as formas de diplomacia presidencial, ainda que em alguns casos de forma incipiente e sem maiores consequências: a viagem de presidente eleito, o recebimento mais frequente de visitas de chefes de estado estrangeiros, a participação em uma reunião de cúpula regional, visitas presidenciais ao exterior, encontros de fronteira, a intervenção pessoal e direta no encaminhamento (no caso, na ruptura) das relações com o Fundo Monetário Internacional, a proposição de uma *doutrina* e o consequente lançamento de uma iniciativa presidencial, a Operação Pan-Americana, concebida e posta em marcha a partir da própria presidência. E, como em momentos anteriores, a diplomacia presidencial de Juscelino vai seguindo, reforçando ou reformulando alguns dos paradigmas da política externa brasileira: a Europa, com destaque para Portugal, os Estados Unidos, a Argentina, o Paraguai, a diplomacia interamericana.

8.4. Um programa de metas diplomáticas e a meta-síntese da Operação Pan-Americana

Juscelino estreia na diplomacia com a sua extensa viagem como presidente eleito, em janeiro de 1956, que lhe deu até a oportunidade de discursar "num francês razoável" no jantar que lhe foi oferecido no Ritz por industriais franceses, com a presença do primeiro-ministro Edgard Faure[677]. A viagem é exemplar como exercício de diplomacia pré-presidencial. Depois de chamar a atenção para as dificuldades políticas internas em torno da eleição e da preparação da posse de Juscelino[678], Roberto Campos, que

676 Cf. CAMPOS, R., *op. cit.*, p. 306.

677 Cf. *ibid.*, p. 288.

678 Cf. *ibid.*, p. 274.

tomou parte na preparação e na realização da viagem, resume os dois principais objetivos do extenso périplo:

> *Em primeiro lugar, explicar aos governos e aos investidores as novas disposições governamentais de promover um plano de desenvolvimento baseado essencialmente na iniciativa privada. Em segundo lugar, livrar-se dos assédios clientelescos. [...] Juscelino queria contatar, sobretudo, países com investimentos no Brasil ou com potencialidades comerciais. Os Estados Unidos eram o ponto óbvio de partida. Na Europa, os mais relevantes eram a Alemanha Federal, a Inglaterra e a França, mas, ante convites insistentes dos países interessados, a viagem se estendeu também à Holanda, Bélgica, Espanha e Portugal. Na Itália, visitar-se-iam o Quirinal e o Vaticano*[679].

No total, contando uma parada técnica na República Dominicana, dez países foram visitados em três semanas de viagem[680]. No dia 12 de janeiro, Juscelino chegou a estar em três países: Reino Unido, Luxemburgo e Bélgica. A visita aos Estados Unidos incluiu recepção pelo Congresso norte-americano, onde o presidente eleito foi saudado pelo então vice-presidente Richard Nixon – um gesto hoje difícil de ser feito a chefes de estado em visita a Washington. Em todos os países, o presidente eleito seria sempre recebido no mais alto nível e teria, de fato, a oportunidade de levar a sua mensagem a interlocutores relevantes:

679 Cf. *ibid*., p. 75. Para uma exposição mais minuciosa, com um relato pessoal interessante das diferentes etapas da viagem, sua preparação e avaliação, cf. p. 279-292.

680 Desde o início, JK pediu o apoio do Itamaraty, que designou Edmundo Barbosa da Silva para a tarefa de ajudar na preparação. A ele se somaram Roberto Campos, na qualidade de assessor econômico, Carlos Calero Rodrigues e José Sette Câmara. Cf. *ibid*., p. 275-277.

> *Para Juscelino, esses contatos políticos eram uma espécie de adrenalina. Ele estava desempenhando um grande papel: a abertura do Brasil para o mundo. Sua preocupação era atrair investidores estrangeiros. [...] Em sua viagem proclamava continuamente a disposição do Brasil de acolher investimentos estrangeiros para o Plano de Metas. [...] [Na Alemanha] Juscelino procurou suscitar o interesse de investidores, convidando-os a visitar o Brasil para verificação* in loco *das oportunidades de investimento*[681].

Em sua Mensagem ao Congresso, de 1957, JK resume os objetivos da viagem e o seu sentido:

> *A visita [...] deu ensejo a um primeiro contacto com os complexos problemas de nossa política externa. Foram-nos proporcionados encontros proveitosíssimos com Chefes de Estado, estadistas, dirigentes, homens de negócios e industriais. Em toda parte fomos recebidos com interesse e carinho, sobretudo atenção e respeito. Aos Estados Unidos da América, cuja amizade é uma constante de nossa política exterior, levamos a promessa de uma colaboração política, econômica, financeira e militar, em bases realistas, longe da linguagem fria da diplomacia antiga. À Europa levamos a esperança de laços mais sólidos e de uma cooperação mais objetiva. A todos [...] demos a garantia de que o Brasil é um país aberto ao trabalho e ao capital estrangeiro, desde que honesta e sinceramente desejem empenhar-se conosco no esforço pelo nosso desenvolvimento econômico*[682].

681 Cf. *ibid.*, p. 287.

682 Cf. OLIVEIRA, J. K. de. *Mensagem... 1957, cit.*, p. 59. O *Relatório* do MRE, relativo a 1956, menciona a viagem do presidente eleito apenas de passagem, interpretando-a como um fator de alargamento do prestígio internacional do país. Cf. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório do... 1956.* Rio de

Em outro trecho, Juscelino resume o que acha serem os resultados da viagem:

> *As visitas que fiz, como presidente eleito, a Nações da América e da Europa, os entendimentos que então tive com Chefes de Estado e com personalidades da finança, da indústria e do comércio, a par de minha determinação de assegurar ao Brasil um ambiente de paz e de trabalho, geraram confiança e nos trouxeram valiosa cooperação econômica. Afluíram capitais, indústrias se transferiram para o país, incentivaram-se as trocas do comércio externo, com os mais benéficos efeitos sobre a atividade econômica em geral*[683].

Em parte retomando a prática inaugurada por Campos Sales em 1898, JK estabelece uma espécie de padrão conceitual para as viagens de presidente eleito – a busca de alavancagem política internacional para o projeto econômico do governo que se iniciaria, fazendo o *marketing* externo do novo governo, e a evasão das pressões políticas pós-eleição. Ficarão assim definidos dois padrões para esse tipo de viagens na história brasileira: o padrão Campos Sales/JK, de plena atividade pré-presidencial, vinculada a um projeto de governo, e o padrão Epitácio Pessoa, de viagem de relações públicas, descanso e lazer.

A posse de Juscelino já lhe daria a oportunidade de exercitar o seu estilo de administrador dinâmico junto ao vice-presidente dos Estados Unidos, Richard Nixon, que chefiou a delegação norte-americana. No dia seguinte às cerimônias, Juscelino convidou Nixon para visitar a Usina de Volta Redonda, levando-o a bordo do seu velho DC-3 presidencial, em um esforço pela liberação de

Janeiro: Ministério das Relações Exteriores/Seção de Publicações do serviço de documentação, 1956, p. 11.

683 Cf. OLIVEIRA, J. K. de. *Mensagem... 1957, cit.*, p. 16-17.

um empréstimo[684]. Mas Juscelino estreou de fato na diplomacia presidencial como o responsável pela inauguração da participação brasileira em reuniões de cúpula multilateral[685]. A Conferência de chefes de estado americanos, reunida no Panamá em 21 e 22 de julho de 1956, ao ensejo do 130º aniversário do Congresso do Panamá, contou com a presença de "quase todos" os chefes de estado americanos. Segundo Roberto Campos, JK resistiu no princípio ao convite formulado por Eisenhower em nome de uma precaução que mais tarde orientaria, durante bom tempo, a diplomacia brasileira: a falta de uma agenda substantiva definida. Na verdade, sempre segundo Campos, JK procurou utilizar a aceitação do convite como uma barganha política, para tentar reabrir negociações econômicas que seriam retomadas na visita do vice-presidente João Goulart aos Estados Unidos[686], em 1958:

> *"Juscelino", diz Roberto Campos, "negaceou habilmente, alegando que não lhe parecia haver matérias suficientemente concretas a discutir e insinuando que os Estados Unidos estavam duplamente em falta com o Brasil: os trabalhos da Comissão Mista tinham sido desativados, e os projetos por ela aprovados não*

684 A operação fazia parte das pressões que o governo brasileiro decidira fazer junto ao vice-presidente dos EUA para obter a liberação de um empréstimo para a usina, que tramitava no Eximbank. "[Nixon] teve de se pendurar ao telefone para obter autorização de Washington para o anúncio do empréstimo. [...] Nixon anunciou o empréstimo em breve discurso que se seguiu ao pronunciamento de Juscelino em Volta Redonda". Cf. CAMPOS, R., *op. cit.*, p. 303.

685 Em ocasiões anteriores – em Buenos Aires, em 1935, na Conferência de Paz do Chaco, no Rio de Janeiro, em 1942, na reunião de consulta interamericana, e em Petrópolis, em 1947, na Conferência de Quitandinha –, o presidente brasileiro havia estado presente em reuniões regionais, sem que estas fossem caracterizadas como de cúpula.

686 Para uma apresentação da visita do vice-presidente João Goulart aos Estados Unidos, cf. CAMPOS, R., *op. cit.*, p. 306-307. Entretanto, Campos se confunde e, ao estabelecer uma relação direta entre a hesitação de JK e a visita de Goulart aos EUA como vice-presidente, diz que o convite para a conferência no Panamá foi feito por Eisenhower em 1958, o que está equivocado.

haviam sido financiados. Essa provocação sensibilizou Washington"[687].

A resenha da Conferência, feita no relatório do Itamaraty, mostra que não havia qualquer substância para orientar o encontro[688]. O único resultado concreto da Conferência foi a instituição do Comitê Interamericano de Representantes Presidenciais, concebido para "assegurar continuidade ao tratamento de assuntos de interesse comum e contribuir para harmonizar e conjugar a ação diplomática dos países do Hemisfério"[689] – ou seja, o resultado da reunião foi convocar outras reuniões, em uma antecipação de um paradigma que afligirá uma parte da diplomacia hemisférica, inclusive presidencial, nas décadas seguintes. A pouca relevância da cúpula do Panamá se comprovou dois anos mais tarde, quando JK viu a oportunidade de tentar ocupar o vazio substantivo na agenda interamericana, que a reunião não conseguira preencher, propondo a Operação Pan-Americana.

A diplomacia presidencial de Juscelino teria uma vertente importante nas visitas e encontros presidenciais. A América do Sul, mais propriamente a Bacia do Prata, será o eixo principal dessa vertente, que servirá de forma muito concreta ao desenvolvimento do projeto de interconexão física com os países vizinhos, fio condutor da política sul-americana bilateral do Brasil desde o

687 Cf. *ibid.*, p. 306.

688 "A reunião constituiu um inigualável êxito como reafirmação dos princípios do pan-americanismo e atingiu plenamente seu objetivo de estreitar ainda mais os vínculos que ligam essas nações, mostrando ainda ao mundo um Continente unido e coeso na defesa de seus interesses comuns e sua tradicional solidariedade. Na declaração oficial então subscrita, os chefes de estado reafirmaram sua confiança naqueles princípios, no êxito da Organização dos Estados Americanos e no papel da América como baluarte das liberdades do Homem e da independência das Nações". Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório do... 1956, cit.*, p. 6 e 37. A Mensagem ao Congresso, de 1957, repete *ipsis verbis* essa avaliação. Cf. OLIVEIRA, J. K. de. *Mensagem... 1957,* cit., p. 64.

689 Cf. *ibid.*, p. 60. A iniciativa, vazia, duplica a existência de representantes permanentes junto à Organização dos Estados Americanos, em Washington.

primeiro governo Vargas (que também se valeu da diplomacia presidencial para promover a interconexão física)[690]. As visitas de mandatários de fato terão uma dimensão mais importante na atividade diplomática brasileira durante o governo JK. Possivelmente devido ao aumento do interesse gerado pelo sucesso dos seus primeiros três anos de governo, o Brasil recebeu um número inusitado de visitantes estrangeiros, iniciando uma progressiva ampliação do espectro da origem nacional desses visitantes. O Itamaraty foi taxativo ao explicar o elevado número

690 De 26 a 30 de julho de 1956, JK, recém-chegado do Panamá (não havia podido receber, no dia 25, a visita do presidente em exercício da Argentina, general Pedro Aramburu, que fez escala no Rio de Janeiro), recebeu a visita do presidente eleito da Bolívia, Hernán Siles Suazo. O encontro teve uma agenda substantiva, centrada no exame de problemas relativos à interconexão ferroviária e a retomada do acordo de 1938 sobre saída e aproveitamento do petróleo boliviano. Esses entendimentos levarão mais tarde à celebração dos Acordos de Roboré, de 1958. Sobre a visita de Siles Suazo, cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório do... 1956,* cit., p. 6-7, 12, 39 e 96. Cf. também OLIVEIRA, J. K. de. *Mensagem ... 1957, cit.*, p. 60. A escala técnica de Aramburu merece apenas menções. Ainda em 1956, em 6 de outubro, JK se encontrou em Foz do Iguaçu com o presidente do Paraguai, general Alfredo Stroessner. O encontro retornou a linha que se consolidava desde o primeiro governo Getúlio Vargas, ou seja, a vinculação a iniciativas de interconexão física: serviu para marcar o início dos trabalhos de construção da ponte internacional que mais tarde seria inaugurada com o nome de "Ponte da Amizade". Também houve entendimentos sobre a regulamentação do uso de facilidades portuárias brasileiras pelo Paraguai. O encontro de fronteira marcou também o início de um processo de intensificação das relações com o Paraguai, no qual a diplomacia presidencial desempenhará um papel importante. JK ainda se encontraria com Stroessner mais duas vezes durante o seu mandato, estabelecendo um *record* que claramente traduz o novo paradigma que o Paraguai passaria a ser na diplomacia brasileira. Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório... 1956, cit.*, p. 7, 12 e 42; e OLIVEIRA, J. K. de. *Mensagem...1957, cit.*, p. 60 e 68-69. Stroessner visitou o Brasil de 5 a 9 de setembro de 1957, convidado oficialmente para assistir às comemorações da Independência. A visita serviu como cenário para a troca de instrumentos de ratificação de diversos acordos que iam formando a estrutura jurídica da relação nas áreas de comércio e investimentos, comércio fronteiriço, facilidades portuárias para o Paraguai e aproveitamentos hidrelétricos. Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório do... 1957.* Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores/Serviço de Publicações do Serviço de Documentação, 1957, p. 44 e 215; e OLIVEIRA, J. K. de. *Mensagem ao Congresso Nacional, remetida pelo Presidente da República por ocasião da abertura da sessão legislativa de 1958.* Rio de Janeiro, 1958, p. 67. Stroessner voltou em 1958, para encontrar-se com Juscelino na inauguração do Hotel das Cataratas, em Foz do Iguaçu – "encontro breve, assinalado, entretanto, por viva cordialidade que bem traduz a compreensão e o entendimento entre Brasil e Paraguai". Cf. OLIVEIRA, J. K. de. *Mensagem ao Congresso Nacional, remetida pelo Presidente da República por ocasião da abertura da sessão legislativa de 1959.* Rio de Janeiro, 1959, p. 69. Estava iniciada a longa convivência do presidente paraguaio com os inúmeros presidentes brasileiros que se sucederam até a queda do ditador, em 1989, em pleno governo Sarney.

de visitantes como "testemunho do prestígio do nosso país e da sua influência na vida internacional"[691].

Juscelino foi anfitrião de visitas que ganharam uma dimensão histórica, pela novidade e pelo aparato protocolar que as cercou – afinal, muitos anos haviam transcorrido desde as grandes visitas do passado. O presidente fazia questão de estar presente em muitas ocasiões, recebendo e despedindo os visitantes e acompanhando-os muitas vezes pelo Brasil, especialmente a Brasília, que, ainda em construção, passou a ser uma referência obrigatória dessas visitas – e da diplomacia presidencial de Juscelino, que não perdia a oportunidade de promover a sua "meta-síntese" através do prestígio que lhe emprestavam os visitantes estrangeiros. Em Brasília, a programação em geral incluía a cerimônia de lançamento da pedra fundamental da futura Embaixada do país do visitante[692].

691 Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório do... 1960.* Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores/Seção de Publicações, 1960, p. XV-XVI. A mesma linguagem genérica explica que a presença desses visitantes "não apenas ensejou proveitosas conversas de ordem política, econômica e cultural, como ainda permitiu que lhes fossem rendidas homenagens, que asseguraram a continuidade dos laços afetivos que nos ligam aos países que aqui representaram". Cf. *ibid.*, p. XV.

692 Em junho de 1957, o Brasil recebeu a visita do presidente de Portugal, general Francisco Higino Craveiro Lopes, que estendeu sua estada, além do Rio de Janeiro, a Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Santos, Curitiba, Porto Alegre, Brasília, Manaus, Belém, Fortaleza e Recife. Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório do... 1957*, *cit.*, p. 12, 69-70 e 110-111; e OLIVEIRA, J. K. de. *Mensagem... 1958*, *cit.*, p. 57-58. Seria uma visita exemplar no quadro das relações privilegiadas que o Brasil procurava manter com Portugal e que teriam expressão concreta não apenas nos documentos bilaterais que vinculavam os dois países, mas na política de sistemático apoio ao colonialismo português, de que a diplomacia brasileira seria ainda refém por muitos anos, com um breve intervalo durante a chamada "política externa independente". A Declaração assinada por JK e Craveiro Lopes consigna esse duplo compromisso: nela, os dois presidentes "reafirmaram a unidade de pensamento e de ação da política internacional dos dois países e o propósito de dar completa execução ao Tratado de Amizade e Consulta de 1953". Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório do... 1957*, *cit.*, p. 12. Em 1958, embora o foco da presidência se concentre fortemente na Operação Pan-Americana, as visitas continuam como um contraponto da diplomacia presidencial. Arturo Frondizi, presidente eleito da Argentina, visita o Brasil no início do ano. Para a sua posse, JK envia uma delegação chefiada pelo presidente da Câmara dos Deputados, deputado Ranieri Mazzilli, e composta por vários outros parlamentares, oficiais-generais das três forças, o presidente da Associação Brasileira de Imprensa e o procurador-geral da República, além de vários diplomatas, em um gesto singular, que inovaria em relação às missões enviadas a posses de mandatários, tradicionalmente menos numerosas e de nível hierárquico um pouco menor. Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório do... 1958*, p. 33. Esse precedente, retomado em 1985, no governo

Juscelino realizaria apenas uma visita oficial ao exterior, além da sua participação na Conferência de Chefes de Estado americanos, no Panamá. Seguindo a força do paradigma, é Portugal que recebe essa visita, em 1960, combinando-a com as solenidades do V Centenário do Infante D. Henrique. Juscelino recebera o convite no ano anterior, através de Missão especial portuguesa (a Missão Caieiro da Mata). Uma recordação singular é a de que a Constituição exigia, à época, a aquiescência prévia do Congresso Nacional para que o presidente pudesse ausentar-se do país e, portanto, aceitar o convite. "Obtido o assentimento do Congresso para ausentar-nos

Sarney, mostra a tendência a que governos democráticos recorram a fórmulas menos técnicas para fazer, nas ocasiões das posses, um gesto político de maior visibilidade política e diplomática. Ainda em 1958, no mês de setembro, o Brasil recebe a visita do presidente da Itália, Giovanni Gronchi, que também participou das comemorações da Semana da Pátria, no Rio de Janeiro e copresidiu, com JK, a assinatura de diversos atos bilaterais. Estendendo sua permanência por dez dias, o presidente italiano também visitou Brasília e os estados de São Paulo e Rio Grande do Sul. Juscelino acompanhou parte da visita pelo Brasil – a Brasília, onde homenageou o visitante com almoço no Palácio da Alvorada, a São Paulo, onde firmou com Gronchi, em 10 de setembro, a "Declaração de São Paulo", uma espécie de documento de relançamento das relações Brasil-Itália, e a Porto Alegre. Cf. *ibid.*, p. 30. Para um relatório completo e minucioso da visita, cf. p. 66-69. Juscelino mostrou, com a visita de Gronchi, sua capacidade de se valer da presença de um visitante estrangeiro para adiantar a sua própria agenda política, associando-se às festas e homenagens com que o presidente italiano foi recebido em duas importantes cidades de forte presença italiana. Em meados de 1959 – de 6 a 21 de maio –, a diplomacia presidencial brasileira incursionou pela primeira vez pelo distante mundo afro-asiático, com a visita ao Brasil do presidente da Indonésia, Sukarno, que esteve no Rio de Janeiro, Brasília e São Paulo. A visita foi concebida "com o propósito de abrir novas perspectivas ao comércio do Brasil e intensificar relações políticas e culturais" com os países afro-asiáticos. Cf. OLIVEIRA, J. K. de. *Mensagem ao Congresso Nacional, remetida pelo Presidente da República por ocasião da abertura da sessão legislativa de 1960.* Rio de Janeiro, 1960, p. 23. Mais uma vez Brasília em construção é palco da diplomacia presidencial de Juscelino. Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório do... 1959*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores/Seção de Publicações, 1959, p. 7, 23 e 48-49. Também em 1959, Juscelino recebe a visita do primeiro-ministro de Cuba, Fidel Castro. Em 1960, Juscelino recebe as visitas dos presidentes do México, Adolfo López Mateos, dos Estados Unidos, Dwight Eisenhower, e de Cuba, Osvaldo Dorticós, além do imperador da Etiópia, Hailé Selassié. Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório do...* 1960, *cit.*, p. XV. As visitas mencionadas estão descritas nas páginas 52-54. Cf. também OLIVEIRA, J. K. de. *Mensagem... 1960, cit.*, p. 26. A visita de Eisenhower, em fevereiro de 1960, foi certamente a mais prestigiosa. O presidente norte-americano chegou primeiro a Brasília, onde foi recebido por Juscelino, e só depois seguiu para o Rio de Janeiro, a fim de cumprir a programação protocolar tradicional, que já havia consolidado o formato da sessão solene no Congresso Nacional, visita ao Supremo Tribunal Federal, banquete no Itamaraty e banquete de retribuição do visitante, etc.

do País", diz Juscelino, "dirigimo-nos ao Chefe do Estado português agradecendo a distinção e a ela aquiescendo"[693].

A visita teve um processo preparatório substantivo, com a primeira reunião da Comissão Mista Brasil-Portugal, que examinou projetos de acordos e de regulamentação do Tratado de Amizade e Consulta, de 16 de novembro de 1953, e centrou-se na assinatura de diversos atos – acordo sobre concessão de vistos, convenção sobre dupla nacionalidade, tratado de extradição e cooperação judiciária em matéria penal, convenção sobre representação diplomática e consular, acordo sobre assistência judiciária gratuita, acordo sobre turismo e declaração conjunta sobre relações econômicas. Como cenário para a regulamentação do Tratado de Amizade e como gesto comemorativo da dimensão histórica das relações, a visita de JK a Portugal consolidaria o padrão afetivo e adjetivo que enquadraria essas relações por décadas, à falta de maior substância. Além disso, ela não fugiria a um paradigma que ainda marcaria por bom tempo a diplomacia presidencial brasileira: tratava-se de mais uma visita de retribuição, a assinalar, às vezes com injustiça – e em contraste com as visitas de presidente eleito de Campos Sales e do próprio Juscelino, com a habilidade de dar uso interno às visitas recebidas e com a inegável criatividade da Operação Pan-Americana –, o caráter passivo e reativo da diplomacia presidencial brasileira no exterior.

Fora da vertente das visitas recebidas e feitas, Juscelino teria dois grandes momentos de diplomacia presidencial, de sinais contrários ou ao menos contraditórios, mas com raízes na mesma vocação de buscar, no plano externo, uma área para o exercício de protagonismo e de valorização da figura presidencial. O primeiro caso é o rompimento com o FMI, em junho de 1959, em uma iniciativa que, pela complexidade, levou o selo da decisão

693 Cf. OLIVEIRA, J. K. de. *Mensagem... 1960, cit.*, p. 24.

presidencial. Ao explicar a natureza técnica, mas de profundas implicações políticas, das condicionalidades do Fundo, que inibiriam ou inviabilizariam a continuação do programa de metas, Roberto Campos explicita os motivos políticos que cercaram a decisão:

> *Como animal político de instintos superagudos, Juscelino percebeu que as oposições internas à questão, associadas à crescente hostilidade ao FMI, criavam uma excelente oportunidade para um gesto de panache nacionalista. As dificuldades internas tornavam oportuna a busca de um bode expiatório externo. [...] Numa dessas terríveis simplificações da história, Juscelino acabou intoxicado pela ideia de que tinha de optar entre a retidão financeira pedida pelo FMI e seu esfuziante empuxe desenvolvimentista. Foi aí que se entregou à mobilização de apoio popular para o comício de ruptura, durante o qual falaria ao povo da sacada do Catete, tendo a seu lado Luís Carlos Prestes*[694].

Embora a visita de Eisenhower, poucos meses depois, já levasse a um reatamento temporário com o Fundo, em um exercício forçado de realismo, a decisão de junho de 1959 teve uma forte dimensão de opinião pública. "A exploração nacionalista do episódio trouxe, a curto prazo, grandes dividendos políticos para Juscelino. Foi intensa a mobilização popular", afirma Campos[695]. Boris Fausto corrobora essa avaliação:

> *A ruptura provocou uma onda de apoio a Juscelino. [...] Mas os apoios não vieram apenas do PTB e da esquerda. O rompimento recebeu apoio da Federação das*

694 Cf. CAMPOS, R., *op. cit.*, p. 361-362. A exposição completa de Campos sobre "A estratégia da ruptura" encontra-se nas páginas 356-363.

695 Cf. *ibid.*, p. 362.

> *Indústrias do Estado de São Paulo e da cúpula militar. Em discurso proferido no Clube Militar, Juscelino afirmou "a determinação de caminharmos isolados se necessário for" e acusou o FMI e os "inimigos do Brasil independente de tentarem uma capitulação nacional, a fim de que a indústria caísse em mãos forasteiras"*[696].

Mas a grande marca da diplomacia presidencial de Juscelino e, de certa forma, da diplomacia presidencial brasileira, foi a Operação Pan-Americana, não tanto pelos resultados práticos – a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, em vinculação com a mobilização política proporcionada pela OPA –, como pela sua originalidade, que alcança, para a história diplomática brasileira, várias dimensões: 1) a capacidade presidencial de fazer uma diplomacia paralela, pois é certo que a iniciativa foi uma inspiração de Augusto Frederico Schmidt, que a personificou quando o presidente deixou algum espaço; 2) a capacidade de Juscelino de identificar e ocupar um vazio diplomático deixado pela política interamericana da Administração Eisenhower, que não conseguia responder ao avanço do interamericanismo reivindicatório que se consolidou ao longo dos anos 50, na esteira das ideias oriundas da CEPAL, e que teve o seu momento mais difícil por ocasião do périplo hispano-americano do vice-presidente Nixon, hostilizado em Lima e Caracas[697]; 3) a capacidade presidencial de explorar uma iniciativa de prestígio e protagonismo internacional, que obviamente servia aos seus propósitos políticos internos; 4) sua disposição para empenhar-se pessoalmente, de forma sustentada e emprestando um toque pessoal, nas diversas fases da iniciativa,

696 Cf. FAUSTO, B., *op. cit.*, p. 435-6.

697 Como se sabe, essa hostilidade, que denuncia o hiato, é o que desencadeia a OPA, concebida claramente como uma tentativa de mediar as relações entre os EUA e a América Latina, aproximando as ênfases contraditórias: do lado norte-americano, na contenção do comunismo e na promoção das forças do mercado; do lado latino-americano, na reivindicação de cooperação para o desenvolvimento e no apoio governamental.

mas sobretudo no seu lançamento; e 5) a capacidade da iniciativa de ocupar e dominar a diplomacia brasileira, esvaziada pela política de alinhamento aos países desenvolvidos e ao colonialismo português e insuficientemente utilizada na política de aproximação com os países vizinhos à base de iniciativas de integração física.

A história da OPA é conhecida e tem sido muito explorada na literatura sobre a história diplomática brasileira precisamente pela sua originalidade, seu impacto de opinião pública e sua projeção sustentada na história diplomática da América Latina, tendo-se tornado de fato um marco. Seus textos básicos – a troca de cartas entre Juscelino e Eisenhower, de 28 de maio e 5 de junho de 1958 – e a sua concepção como um meio mais eficaz de combater o comunismo através do combate à pobreza, estão consignados na *Mensagem ao Congresso Nacional*, de 1959, e no *Relatório* do MRE relativo a esse ano[698]. O presidente em seguida "procurou logo entrar em contato de solidariedade e consulta pessoal com chefes de estado da América Hispânica", através de correspondência diplomática pessoal que encontra boa acolhida (de princípio, convém não esquecer) junto aos interlocutores, o que o encoraja a prosseguir[699]. Mesmo reconhecendo que não foram esboçados planos precisos, Delgado de Carvalho, que se filia à linha entusiasta em relação à OPA, chega mesmo a identificar uma *doutrina Kubitschek* nas ideias gerais e princípios de ação que Juscelino submete aos seus homólogos continentais[700]. Essa "doutrina", que não chegou a sobreviver como tal, provavelmente porque a OPA a sufocou, foi completada com o discurso do dia 20 de junho de 1958, dirigido

698 Cf. OLIVEIRA, J. K. de. *Mensagem... 1959, cit.*, p. 11-12 e 60-68; e MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório do... 1958, cit.*, p. XXI-XII e 3-10.

699 Cf. CARVALHO, D. de, *op. cit.*, p. 338. O autor faz uma longa e detalhada exposição da OPA em sua fase propositiva, isto é, durante o ano de 1958. Cf. *ibid.*, p. 337-343.

700 Cf. *ibid.*, p. 340.

aos representantes dos Estados Americanos no Rio de Janeiro, e em outros pronunciamentos públicos do presidente.

A OPA padecia, de imediato, das limitações naturais de uma iniciativa ambiciosa e pouco propositiva, na linha sempre problemática de oferecer o país como uma ponte no diálogo e na interação entre os Estados Unidos e a América Latina, inaugurada pelo barão[701]. O presidente Eisenhower assinalou esse aspecto em sua resposta a JK:

> *Como Vossa Excelência não adiantou um programa específico para fortalecer a compreensão pan-americana, parece-me que os nossos dois governos devam entrar em entendimentos, no mais breve prazo possível, no tocante às consultas a serem dirigidas aos demais membros da comunidade pan-americana e à adoção imediata de medidas[...]*[702].

Esse vazio propositivo deu espaço ao governo norte-americano para saltar sobre a oportunidade e assumir o controle de parte do processo que se desencadearia. O próprio *Relatório* do MRE consigna essa imediata perda de espaço do governo brasileiro diante da sua própria iniciativa: "antecipando-se à reação de várias repúblicas latino-americanas e coincidindo com uma sugestão anteriormente aventada pelo governo mexicano, o governo norte-americano convidou os chanceleres latino-americanos a se reunirem em Washington, em caráter informal, com o secretário de Estado Foster Dulles"[703]. Ainda assim, a iniciativa acabaria trazendo alguns resultados concretos, como a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento e, mais tarde, a própria

701 Cf. SEIXAS CORRÊA, L. F. de. *A palavra do Brasil nas Nações Unidas.* Brasília: FUNAG/IPRI, 1995, p. 114.

702 Cf. OLIVEIRA, J. K. de. *Mensagem... 1959, cit.*, p. 6.

703 Cf. *ibid.*, p. 9.

Aliança para o Progresso, de Kennedy. Roberto Campos diz que a Administração Kennedy chegou a pensar em utilizar o nome *Operação Pan-Americana* para designar a Aliança para o Progresso, mas acabou cedendo ao identificar vários problemas no gesto[704]. Campos avaliza a interpretação segundo a qual a OPA despertou os Estados Unidos para a América Latina: "A revisão da política de *benign neglect* em relação à América Latina começara [...] na administração Eisenhower, sob o impacto de dois desafios: o *desafio cubano*, da ideologia castrista, e o *desafio brasileiro*, da Operação Pan-Americana"[705].

A OPA teve também seus críticos e detratores, que em geral apontam a "inviabilidade" da iniciativa, "a ilusão" de JK e de Schmidt ao concebê-la ou ainda a pretensão de "uma liderança que não nos era pedida para forçar a mão do governo americano"[706]. Contudo, mesmo minimizando, em face dos relativos êxitos obtidos, as dificuldades de concepção da iniciativa e a natural perda de espaço de um país que a rigor não detinha poder para adotar medidas concretas que eram reivindicadas junto aos Estados Unidos, importa aqui assinalar que o impacto da OPA na diplomacia brasileira foi de tal ordem que a iniciativa passou a

704 "Consta que entre os assessores de Kennedy chegou a ser discutida a hipótese de se adotar o nome jusceliniano de Operação Pan-Americana. Surgiram, entretanto, três razões negativas. Primeiro, o receio de se antagonizar Jânio Quadros, recém-eleito numa campanha vituperativa contra Kubitschek. Segundo, o fato de a concepção da Operação Pan-Americana ser assistencialista, pois acentuava a tônica de 'auxílio' para o desenvolvimento, enquanto Kennedy desejava afirmar a tônica 'reformista'. Terceiro, o receio de ciúmes de outros países latino-americanos". Cf. CAMPOS, R., *op. cit.*, p. 419.

705 Cf. *ibid.*, p. 530.

706 Para uma resenha de críticas e restrições à OPA, cf. VIZENTINI, P. F. "A política externa do Governo JK (1956-1961)". In: VÁRIOS – *60 anos de política externa. Crescimento, modernização e política externa*, *cit.*, p. 236-237; e CERVO, A.; BUENO, C., *op. cit.*, p. 262-263. Cervo e Bueno resenham basicamente as restrições de Osvaldo Aranha, que, inspirado em um nacionalismo autárquico, faz ressalvas à OPA no quadro de críticas severas ao próprio modelo de desenvolvimento de Juscelino, baseado em capitais estrangeiros e em cooperação que "não poderá resolver os problemas básicos do Brasil ou de qualquer outro país da América". Cf. *ibid.*, p. 262.

organizar o discurso e a ação diplomáticos brasileiros, remetendo a segundo plano as demais áreas.

Esse é um aspecto importante – e preocupante – a reter. Durante a visita do secretário de Estado Dulles ao Brasil, por exemplo, no início de agosto de 1958, "a apreciação dos assuntos bilaterais foi nitidamente superada pelos entendimentos referentes à Operação Pan-Americana, cuja aceitação pelos Estados Unidos ficou expressa pela Declaração de Brasília", informa candidamente o *Relatório* do MRE[707]. A OPA gerou uma imensa quantidade de compromissos, geralmente na forma fatal de reuniões cujos únicos resultados são convocar outras reuniões, mobilizando e concentrando os recursos da diplomacia brasileira como havia décadas não ocorria. O interesse direto da presidência e a visibilidade de opinião pública da OPA transformaram-na também em prioridade do Itamaraty. Horácio Lafer resume essa orientação: "No meu entender, a Operação Pan-Americana devia continuar a ser uma das preocupações centrais da chancelaria brasileira, uma vez que encerra e resume toda uma política, que nos compete desdobrar em seus múltiplos e fecundos aspectos"[708].

Mesmo enfrentando aquelas limitações propositivas e perdendo certo espaço para o governo norte-americano, a OPA passou a ter, por si mesma, um grande valor interno no Brasil, como alegada prova de prestígio e de capacidade de ação do governo brasileiro. Assim, os discursos brasileiros nas Nações Unidas em 1958 (chanceler Francisco Negrão de Lima), 1959 (embaixador Augusto Frederico Schmidt, o idealizador da OPA) e 1960 (chanceler Horácio Lafer) terão como grande linha de força um diagnóstico da situação mundial e da nossa região que introduz e justifica a proposta da OPA, exposta em sua evolução,

707 Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório do... 1958, cit.*, p. 7.

708 Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório do... 1959, cit.*, p. 3.

seus propósitos e sua condição de grande credencial brasileira para participar no cenário internacional[709]; o mesmo ocorre nos discursos da OEA. As *Mensagens* presidenciais e os *Relatórios* do MRE, relativos aos mesmos anos, chegam a ser constrangedores na forma pela qual elogiam a iniciativa e precipitam o julgamento da história. "A repercussão da Operação Pan-Americana já lhe assegura a permanência nos anais diplomáticos do Brasil e até do continente americano", diz o *Relatório* do MRE de 1958, acrescentando mais adiante:

> *Lançada assim a Operação Pan-Americana, como depois veio a ser chamada pelo Senhor Presidente da República, iniciou-se imediatamente uma vasta e ativa corrente de pronunciamentos, entre os quais merece realce o do Presidente Arturo Frondizi [...] Os termos do apoio argentino à tese brasileira são, por si só [sic], uma expressiva vitória da Operação Pan-Americana, como ação da diplomacia brasileira*[710].

A *Mensagem* presidencial de 1959 rebate:

> *Pode dizer-se, pois, que a Operação Pan-Americana triunfa em toda a linha. [...] O pronto e caloroso apoio que a ideia encontrou em todo o Hemisfério patenteou, com eloquência, o quanto foi oportuno o nosso gesto e quanta fidelidade guardou aos sentimentos e aspirações dos povos da América*[711].

De qualquer forma, com a OPA, a diplomacia presidencial brasileira entra em uma nova fase. Pela primeira vez, de forma

709 Cf. SEIXAS CORRÊA, L. F. de, *op. cit.*, p. 113-135. O discurso mais densamente marcado pela OPA é o de Augusto Frederico Schmidt, que chefiou a delegação brasileira à XIV Sessão da Assembleia Geral da ONU, em 1959. Cf. *ibid.*, p. 121-127.

710 Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório do... 1958*, *cit.*, p. 3 e 6-7.

711 Cf. OLIVEIRA, J. K. de. *Mensagem...1959*, *cit.*, p. 12 e 60.

ampla e sustentada[712], propõe-se uma iniciativa presidencial de grande alcance diplomático, capaz de reorganizar o nosso discurso e orientar o nosso diagnóstico do mundo e do papel das relações internacionais no desenvolvimento, e com considerável repercussão na política interna, como instrumento de promoção de uma imagem de prestígio do governo junto à opinião pública. O fato de que a iniciativa é, no fundo, limitada, com a agravante de que acaba por mobilizar quase que por completo a diplomacia brasileira, não invalida a sua originalidade, sentido de oportunidade e singularidade no conjunto da diplomacia presidencial brasileira. A OPA soma-se assim, como uma espécie de meta-síntese diplomática, a uma diplomacia presidencial à qual Juscelino daria forte conteúdo de *marketing* e relações públicas do seu governo e do seu plano de metas.

A diplomacia presidencial de JK ilustra a incidência, sobre a política externa, de um projeto dinâmico de governo em um contexto de democracia, desenvolvimento econômico e relativo prestígio internacional do país. Embora muitas vezes adjetiva do ponto de vista estrito da diplomacia, como todo projeto de prestígio pessoal do presidente, a diplomacia presidencial de JK é também exemplar pelo que ela traz de interesse e empenho pessoal do chefe de estado, de gosto pela atividade e de capacidade de dar a ela uma dimensão interna, que compensa como força propulsora o escasso poder internacional do país e a sua ausência da linha de frente do processo decisório internacional.

O governo JK é, portanto, o segundo grande momento da diplomacia presidencial brasileira; mas os seus traços básicos de ativismo e sua busca de prestígio em um contexto de democracia plena no país contrastam essa diplomacia presidencial com a do

712 A OPA terá ainda uma sobrevida nos governos Quadros e Goulart, que a ela se referirão nas suas respectivas mensagens presidenciais de 1961 e 1962.

primeiro governo Vargas, que deveu a sua intensidade à conjunção do poder autoritário do presidente e da relevância inédita, para o país, das questões internacionais por ele tratadas pessoalmente.

CAPÍTULO 9
A DIPLOMACIA PRESIDENCIAL DE JÂNIO QUADROS A ITAMAR FRANCO

9.1. Jânio Quadros: o atacado e o varejo

Logo em seguida a Juscelino, Jânio Quadros oferece outra experiência intensa, mas errática e breve, de diplomacia presidencial. O presidente assumiu um papel de protagonista já na definição conceitual do que seria a sua política externa, apresentando-a na *Mensagem ao Congresso Nacional*[713], de 15 de março de 1961, logo após a posse. Mais tarde, quando já havia renunciado, os conceitos com que reorientou as linhas básicas de atuação externa do Brasil seriam retomados no artigo que publicou na revista *Foreign Affairs*[714].

713 Cf. QUADROS, J. *Mensagem ao Congresso Nacional, remetida pelo Presidente da República na abertura da sessão legislativa de 1961*. Brasília, 1961, p. 91-101.

714 Cf. *id.* "Brazil's foreign policy". In: *Foreign affairs*, v. 40, n. 1, october 1961. Há tradução para o português: "A nova política externa brasileira". In: *Relações Internacionais*, n. 3. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1978, p. 73-77. Publicado em outubro, o artigo certamente foi escrito durante o primeiro semestre de 1961; embora não haja registro documental sobre a autoria do texto, sabe-se que foi escrito por Carlos Castello Branco, Otto Lara Resende e um diplomata não identificado. Contudo, segundo disse Carlos Castello Branco ao ex-presidente José Sarney, Jânio nunca sequer leu o artigo, tendo-o aprovado em confiança. (José Sarney, entrevista ao autor, 10 de maio de 1997.) De qualquer

Nesses textos, Jânio atualizou a visão de mundo do Brasil, incorporando mais acuradamente fenômenos como a descolonização e o mundo socialista. Traçou o perfil de uma política externa mais pragmática na busca de mercados e parcerias políticas e menos alinhada à política dos países desenvolvidos na questão colonial e em particular dos Estados Unidos na questão cubana e na contenção do comunismo nas Américas, sem perder muito embora os traços básicos de identidade com o Ocidente; mas, sobretudo, desenhou uma política externa voltada a compensar politicamente as difíceis opções econômicas que seu governo, de credenciais conservadoras, seria obrigado a fazer para lidar com a crise financeira e econômica legada pelo governo Juscelino[715]:

> *As atitudes de Jânio em política externa nunca foram fáceis de entender. Havia dificuldade em separar o que era convicção histórica do que era gesticulação teatral. A explicação convencional, e provavelmente a única racional, é que Jânio fazia um constante equilibrismo entre "ortodoxia econômica" no plano interno e "heterodoxia compensatória na política internacional". [...] Tendo adotado uma política revolucionária em política externa, Jânio Quadros adquiriu maior liberdade*

forma, a *autoridade* sobre o artigo é do então presidente; o texto reflete a concepção de política externa que desde o início do governo foi apresentada como sendo sua.

715 A boa bibliografia sobre a chamada "política externa independente" não deixa de assinalar esse traço compensatório da diplomacia de Jânio Quadros, cujas credenciais conservadoras lhe davam margem para atuar com certa independência. Cf., por exemplo, BENEVIDES, M. V. *O governo Jânio Quadros*. São Paulo: Brasiliense, 1981. Há quem atenue essa característica, restando-lhe importância. Cf. ÁLVARES, V. C. "Reflexões sobre o surgimento da 'Política Externa Independente' na gestão de Jânio Quadros". In: VÁRIOS – *Ensaios de história diplomática do Brasil*, *cit.*, p. 79-87. Esse traço compensatório, no entanto, se altera sob João Goulart, ainda que a diplomacia traçada por Quadros seja basicamente mantida, porque as necessidades de política interna e externa do governo Goulart eram outras. Cf. CRUZ, J. H. de B. "Aspectos da evolução da diplomacia brasileira no período da política externa independente (1961-1964)". In: VÁRIOS – *Ensaios de história diplomática do Brasil*, *cit.*, p. 65-78. O artigo de José Humberto de Brito Cruz constitui provavelmente o melhor estudo sobre as modulações que a política externa independente sofre entre Jânio, o governo parlamentarista e o governo presidencialista de Goulart.

> *de manobra para uma política econômica conservadora no plano interno, indispensável para conter a maré inflacionista e sanear o balanço de pagamentos. Em suma, um exercício de heterodoxia externa, em troca de ortodoxia interna*[716].

A diplomacia presidencial de Jânio Quadros combina, portanto, essa vertente conceitual, que o presidente assume como pessoal, e os gestos e iniciativas pelos quais ele acreditava que ia implementando essas diretrizes e que alcançaram todo o espectro temático da agenda diplomática brasileira de então: as relações hemisféricas, as Nações Unidas, a integração física com os países vizinhos, as novas realidades mundiais da descolonização e do não alinhamento, o surgimento dos novos países afro-asiáticos, a presença, então crescente, do mundo socialista, China inclusive, no rol das parcerias mais promissoras no mundo[717]. O Itamaraty reconhece, no *Relatório* de 1961, que essa política é do presidente: "Dando cumprimento ao desejo e determinação do presidente Jânio Quadros", diz o Relatório, "foram intensificadas as relações

716 Cf. CAMPOS, R., *op. cit.*, p. 433 e 744.

717 Roberto Campos ajuda a definir a política externa de Jânio Quadros: "Ao lançar as bases da 'política externa independente' [...] Jânio retomava parte do ideário da Operação Pan-Americana de Kubitschek, adicionando-lhe uma nuance nacionalista, e explorava a margem de flexibilidade deixada pelo impasse entre as superpotências na era da bipolaridade. [...] Vieram depois (a) As críticas ao patrocínio americano na invasão da Baía dos Porcos, em nome do princípio da não intervenção; (b) A ênfase sobre o anticolonialismo, através da política africanista, depois retomada no governo Médici; (c) A ênfase sobre o comércio com os países do Leste (como alternativa ingênua à hegemonia ocidental); e (d) O apoio ao restabelecimento das relações diplomáticas com a União Soviética (concretizada por San Tiago Dantas no governo Goulart) e com a China (concretizada no governo Geisel)". Cf. CAMPOS, R., *op. cit.*, p. 433-434. Mais adiante, Campos situa a política externa independente no quadro mais amplo da história diplomática brasileira, *latu sensu*, a partir dos anos 30: "Seria interessante especular sobre os antecedentes genéticos da 'política externa independente'. Esta seria uma das 'fases' das relações internacionais e da política exterior brasileira. Segundo o faz notar Pedro Malan, as fases anteriores teriam sido: a) A busca da 'autonomia relativa na dependência', no final dos anos 30; b) As tentativas frustradas de estabelecimento de uma 'relação especial' com os Estados Unidos na segunda metade dos anos 40; e) O nacional-populismo do segundo governo Vargas e d) As pretensões de obtenção de capitais públicos via articulação interamericana, do governo Kubitschek". Cf. *ibid.*, p. 743.

do Brasil com grande parte dos países do mundo que, por uma série de fatores, o Brasil vinha alheiando"[718]. Rubens Ricupero sintetiza:

> *Nos breves oito meses de sua presidência, Jânio desenvolveu uma política externa intuitiva e inovadora, às vezes desnecessariamente provocadora como no episódio Guevara. Não se pode negar que antecipou muitos dos temas e posturas que iriam definir o futuro diplomático brasileiro. Além da atitude crítica em relação à política norte-americana de isolamento de Cuba, basta recordar a simpatia pela descolonização da África portuguesa, a preparação do reatamento com a URSS e a aproximação com a China [...]*[719].

Jânio utilizou a política externa para completar a definição de um estilo de governo, que combinava a sua reconhecida intuição com gestos histriônicos próprios da sua singular personalidade. "No plano concreto, as manifestações heterodoxas de Jânio começaram antes da posse, com as exóticas visitas a Cuba e ao Egito", recorda Roberto Campos[720], referindo-se à viagem que Jânio fez, ainda como candidato, a dois santuários do progressismo político mundial. Os famosos "bilhetinhos", que combinavam a suprema informalidade com uma linguagem pomposa e que entraram no anedotário político nacional por versarem sobre assuntos os mais díspares e às vezes inverossímeis, também se aplicaram à diplomacia, caracterizando a marginalização do Itamaraty, transformado em mera agência executora, quando não

718 Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório do... 1961*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores/Seção de publicações, 1961, p. XII.

719 Cf. RICUPERO, R. "O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930 – 60 anos de uma relação triangular". In: VÁRIOS – *60 anos de política externa. Crescimento, modernização e política externa*, *cit.*, p. 46. Uma boa resenha da política externa de Jânio Quadros está em ARAÚJO, B. J. de. "A política externa no Governo de Jânio Quadros". In: VÁRIOS – *60 anos de política externa. Crescimento, modernização e política externa, cit.*, p. 253-281.

720 Cf. CAMPOS, R., *op. cit.*, p. 433.

em simples espectador. "Excelência", diz o bilhete de 27 de julho para o chanceler Afonso Arinos, "solicito de V. Exa. as providências necessárias ao restabelecimento das relações diplomáticas entre o Brasil e a União Soviética. Jânio Quadros. 27/7/61"[721].

Com essa mesma desenvoltura, Jânio enviou à Europa do Leste a Missão Dantas, em um exercício típico de diplomacia paralela que se notabilizaria pelo amadorismo na sua preparação e condução e pela forma como explicitou o conflito entre o Itamaraty e a Presidência da República na concepção e execução de política em uma área especialmente delicada da política externa, a relação com os países socialistas[722]. A condecoração ao "Che" seria outro de muitos gestos ousados ou irrefletidos, que os analistas situam entre os fatores que inviabilizaram rapidamente o projeto janista de governo[723], embora não necessariamente a sua política externa, que sobreviveria sob outras condicionantes, até a reação de 1964. A dicotomia da política externa de Jânio Quadros, causadora de muitas perplexidades e sincera admiração, foi descrita com felicidade por um homem insuspeito, San Tiago Dantas, para quem "Jânio acertava no atacado e errava no varejo". Mais afetado

721 Cf. "Bilhete do presidente Jânio Quadros...". In: BONAVIDES, P.; AMARAL, R., *op. cit.*, v. 7. p. 60. Na página 61, o decreto de condecoração de Ernesto "Che" Guevara.

722 Cf. CAMPOS, R., *op. cit.*, p. 408-410. Campos faz um bom relato da missão e dos problemas por ela causados, especialmente no que se refere ao quase-reconhecimento da República Democrática Alemã, em violação da doutrina Hallstein, e à crise aberta com o Itamaraty, que levaria ao pedido de demissão do secretário-geral, embaixador Vasco Leitão da Cunha. Cf. também MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório do... 1961*, *cit.*, p. 57-59.

723 "De Buenos Aires, Guevara se dirigiu a Brasília para uma entrevista com Jânio Quadros. Isso nada teria de anormal pois Guevara exercia a função de ministro da Indústria. Mas houve o incidente da condecoração que Jânio lhe outorgou, com estardalhaço publicitário, em 19 de agosto, uma semana antes da renúncia. Isso parecia ser parte da 'estratégia de pirraça' com os Estados Unidos, uma das idiossincrasias de Jânio. [...] No mesmo 19 de agosto, Lacerda [...] condecorou, em represália, o líder anticastrista Manuel Antonio de Verona, da Frente Revolucionária Democrática Cubana. O episódio ficou conhecido como a 'guerra das condecorações'". Cf. CAMPOS, R., *op. cit.*, p. 427.

pelos arroubos janistas, seu chanceler, Afonso Arinos, desabafou com menos tolerância: "Jânio é a UDN *de porre*"[724].

Fora do âmbito mais personalista da política externa de Jânio Quadros, o presidente teria um desempenho importante no encontro que manteve, de 20 a 22 de abril de 1961, com o presidente argentino Arturo Frondizi, na cidade de Uruguaiana, na linha dos encontros fronteiriços já por então tornados prática da diplomacia brasileira. O encontro de Uruguaiana produziria não apenas atos bilaterais, mas um Convênio de Amizade e Consulta com a peculiaridade de ser aberto à adesão dos demais países do continente. O encontro Quadros-Frondizi assumiu uma dimensão importante nas relações Brasil-Argentina, prenunciando de certa forma (como já havia ocorrido remotamente à época dos encontros Campos Sales/Roca e Vargas/Justo) os entendimentos a que chegariam argentinos e brasileiros na década de 80, quando novamente coincidisse nos dois países o regime democrático[725] – um paradigma cuja definição, como se vê, esteve estreitamente ligada à diplomacia presidencial desde o início do século XX[726].

A fugacidade do governo Jânio Quadros obviamente não permite um julgamento da sua política externa que vá além de apontar essas duas características básicas: o envolvimento pessoal

724 A citação de Santiago Dantas foi proporcionada verbalmente por Rubens Ricupero, que foi seu oficial de gabinete em Brasília. A de Afonso Arinos é evocada no filme de Sílvio Tendler, "Os anos JK".

725 Sobre o encontro de Uruguaiana, cf. LABAQUI, Ignacio. *Argentina y Brasil 1958-1962 – análisis de las políticas exterior y de defensa a partir de los mensajes presidenciales al Congreso.* Cuaderno no. 219. Buenos Aires: Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, 1996.

726 Os entendimentos de Uruguaiana seriam retomados em 24 de setembro de 1961, já sob João Goulart, quando Frondizi, fazendo escala técnica no Rio de Janeiro, assinou com o presidente brasileiro a "Declaração do Galeão", que confirmava os princípios de Uruguaiana. O *Relatório* do Itamaraty ressalta o papel da diplomacia presidencial na aproximação entre o Brasil e a Argentina: "Pode-se dizer que as relações entre o Brasil e a Argentina foram postas em termos inteiramente novos como decorrência dos encontros entre os chefes de estado dos dois países [...]. Inaugurou-se um novo sistema de cooperação brasileiro-argentina como decorrência dos entendimentos entre os presidentes Quadros e Frondizi, em Uruguaiana, e do encontro do Galeão[...]". Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório do... 1961*, *cit.*, p. 3 e 10-11.

do presidente na definição da política e em alguns dos gestos e atos definidores dessa política; e a originalidade e criatividade, tanto das suas formulações conceituais quanto de alguns dos gestos que praticou, em uma demonstração de histrionismo e personalismo, e que contribuíram para o enfraquecimento da posição do presidente junto aos setores mais conservadores que, ironicamente, ele representava no plano interno[727].

9.2. Jango e a nova retomada do padrão mais reflexo da diplomacia presidencial

A renúncia traria uma diplomacia presidencial mais contida e o papel do presidente se reduziria às funções mais tradicionais. Embora em linhas gerais a política de João Goulart esteja fortemente emparentada com a de Jânio Quadros, a lógica interna de ambas é radicalmente diversa:

> *O governo JG já nasce sob o signo da suspeição ideológica. [...] Verifica-se aqui uma ilustração do conceito segundo o qual, em política, quem faz é tão importante quanto o que é feito. Assim é que, por exemplo, nos meses que se seguem à renúncia, intensifica-se a oposição ao reatamento de relações com a URSS, tornando-se decisão muito mais difícil do que seria nas mãos de Jânio*[728].

A política externa independente assume, assim, outro tom com João Goulart, que herdaria o arcabouço conceitual, mas não o ímpeto, da formulação legada por Jânio Quadros[729]. A grande

727 Cf., por exemplo, ARAÚJO, B. J. de, *op. cit.*, p. 281: "Certamente, a política externa contribuiu bastante para aumentar a desconfiança em torno da figura e da política de um presidente que, dia a dia, se afastara de atores muito relevantes da política brasileira e internacional"; ou RICUPERO, Rubens. "O Brasil, a América Latina e...", *cit.*, p. 46: "não é coincidência que a condecoração de Che Guevara esteja indissoluvelmente ligada à renúncia de Jânio Quadros".

728 Cf. CRUZ, J. H. de B., *op. cit.*, p. 71.

729 Sobre as modulações da política externa independente, cf. *ibid.*

teatralidade da diplomacia presidencial de Jânio cede lugar a um perfil tímido e temeroso do novo presidente tolhido a princípio pelo regime parlamentarista. A ênfase volta às visitas e entrevistas. O período interno conturbado que se segue – espelhado nas sucessivas reformas do gabinete e no rápido esgotamento do modelo parlamentarista – não era mesmo favorável à continuação da diplomacia de cúpula brasileira. Goulart teria tantas atribulações internas e despertaria tantas desconfianças com as suas ambiguidades ideológicas e as suas hesitações, que só marginalmente se ocuparia de diplomacia, deixando-a mais aos cuidados dos competentes, mas fugazes, chanceleres que o serviram.

A visita que João Goulart realizou aos Estados Unidos, em 1962, não só é o seu grande – e desperdiçado – momento internacional, mas encerra muitas lições práticas, que convém resenhar e reservar para a análise do instrumento da diplomacia presidencial brasileira. A diplomacia presidencial se revelou, no caso da visita de Goulart, uma espécie de último recurso nas crescentemente conturbadas relações bilaterais:

> *A acumulação de tensões entre [os EUA e o Brasil] tornou oportuno reviver-se o convite anteriormente feito a Quadros para uma visita aos Estados Unidos, na esperança de que um entendimento pessoal entre os chefes de estado contribuísse para eliminar as áreas de atrito. [...] A preocupação de Kennedy com a situação brasileira é revelada pelo fato de que já em julho de 1961 havia manifestado interesse em encontrar-se com Jânio Quadros, sugerindo uma data em novembro para uma visita oficial e outra em setembro, para um encontro sem protocolo[...]*[730].

730 Cf. CAMPOS, R., *op. cit.*, p. 474.

Jango foi convidado, portanto, através da extensão a ele de convite previamente feito a Jânio Quadros[731]. A visita realizou-se entre 3 e 9 de abril de 1962[732] e foi descrita como "de cortesia e aproximação política, sem objetivos financeiros específicos"[733]. Concebida "na esperança de que um entendimento pessoal entre os chefes de estado contribuísse para eliminar as áreas de atrito" nas relações, a visita "marcou uma pausa na deterioração das relações entre os dois países"[734]. A visita teve uma programação intensa e variada,[735] abarcando várias cidades e várias audiências distintas – empresários, Congresso, mídia –, dando grande exposição pública ao presidente brasileiro. Na verdade, o programa poderia ser qualificado de grandioso, se comparado aos que hoje são desenvolvidos[736]. Jango foi recebido por Kennedy na base aérea de Andrews e, na recepção de despedida oferecida na embaixada do Brasil, esteve presente toda a cúpula do governo norte-americano[737], que se reuniu com o presidente brasileiro e parte da

731 Sobre o convite a Jango, cf. *ibid*., p. 474.

732 Para uma descrição detalhada da visita de Jango aos EUA, cf. *ibid*., p. 474-478. O Itamaraty publicou um registro da visita sob o título *Viagem do Presidente João Goulart aos Estados Unidos e ao México*. Não há relatório do Itamaraty relativo a 1962 e, curiosamente, a *Mensagem* presidencial relativa a 1962 não faz uma única referência à visita. Cf. GOULART, J. *Mensagem ao Congresso Nacional remetida pelo Presidente da República na abertura da sessão legislativa de 1963*. Brasília, 1963.

733 Cf. CAMPOS, R., *op. cit*., p. 481.

734 Cf. *ibid*., p. 474-475.

735 Para uma descrição minuciosa da visita, sua preparação e realização, cf. CAMPOS, R., *op. cit*., p. 474-485. A agenda detalhada encontra-se às páginas 480-483.

736 Goulart foi objeto de várias deferências, além da sessão conjunta do Congresso norteamericano, onde discursou pela segunda vez (a primeira tinha sido durante sua visita como vice-presidente, em 1958). Parte do programa compreendeu visita às instalações da base de mísseis nucleares e bombardeiros estratégicos de Offut. "Era visível a preocupação americana de estender o tapete vermelho para Goulart". Cf. *ibid*., p. 481.

737 "Lá estavam Rusk, secretário de Estado, MacNamara, da Defesa, Robert Kennedy, procurador-geral, John McCone, diretor da CIA, Walt Rostow e Arthur Schlesinger, assessores da Casa Branca, Lincoln Gordon e o economista John Kenneth Galbraith, embaixador na Índia, convidado pelo seu relacionamento especial com o presidente Kennedy." Cf. *ibid*., p. 483-484.

sua comitiva para uma frustrada tentativa de *wrap up* da visita no último andar da residência do embaixador em Washington.

Essa recepção de despedida, aliás, realça a dificuldade frequente de se aproveitar concretamente o diálogo proporcionado por visitas presidenciais. "Apesar de minhas repetidas provocações para que Jango expusesse seu ideário e programa de governo", recorda Roberto Campos, "a conversa não se estruturou tematicamente e pouco a pouco os interlocutores passaram a falar com seus vizinhos"[738]. O monolinguismo e a timidez do presidente brasileiro, que se manifestavam precisamente nos contatos informais, estavam certamente entre os fatores inibidores do diálogo[739]. Uma visita presidencial dessa envergadura cria muitas expectativas; as tentativas de criar o ambiente e proporcionar os contatos para a performance do presidente esbarram em constrangimentos relativos tanto às limitações pessoais quanto aos *handicaps* nas relações bilaterais[740]. Por isso, a visita teria resultados limitados, como fica patente na progressiva deterioração das relações bilaterais até a derrubada do governo Goulart em março de 1964[741]. Embora não se deva exagerar a importância do chamado

738 Cf. *ibid.*, p. 484.

739 Cf. *ibid.*, p. 484.

740 É pertinente indagar até onde vai a responsabilidade de um embaixador em uma situação dessas. É talvez sob esse ponto de vista que se deva analisar a recordação de Roberto Campos sobre a nota que ganhou do *Washington Post* ao deixar Washington pouco antes da *débâcle* do governo Goulart: "[...] Mr. Campos has put the best face on troubles and it was in good part due to his ability as a diplomat that president Goulart's visit last year was such a success". Cf. *Washington Post*, 5 de janeiro de 1964, *apud* CAMPOS, R., *op. cit.*, p. 542.

741 Basicamente, a visita asseguraria a continuidade do diálogo entre os dois governos por mais uns meses, antes de que as políticas adotadas pelo governo Goulart em relação a temas de interesse dos EUA, como a Lei de Remessa de Lucros, aprovada em outubro de 1962, provocassem o esfriamento cujo contraponto seria a política de apoio aos governos estaduais de oposição. O compromisso assumido por Goulart, durante a visita, em relação à nacionalização de empresas de utilidade pública, na verdade, serviria para gerar novos atritos e desconfianças. A estratégia de eliminação de áreas de atrito, que balizara a concepção da visita, se esvaziaria. O *follow-up* da visita foi negativo, como atesta Roberto Campos: "Kennedy se queixava de nossa inadimplência no cumprimento do projeto de nacionalização pacífica das empresas americanas de utilidade pública, acordado durante

"vínculo pessoal" entre os presidentes, a dificuldade de Goulart de estabelecer uma relação além do protocolar com Kennedy não ajudou o *follow-up* da visita, especialmente se levado em conta que grande parte dos problemas bilaterais foi agravada pela má comunicação entre os dois governos[742].

Reflexa e constrangida pela personalidade presidencial e pelas contradições e embates em que se debatia o seu governo, a diplomacia presidencial de João Goulart não deixou marca maior do que aquela, genérica, que é na verdade tributária da política externa independente que em Jânio Quadros assumira verdadeiramente uma dimensão presidencial[743]. Como Juscelino, Jango ajudaria a consolidar a noção de que só há diplomacia presidencial quando

a visita de João Goulart". Cf. *ibid.*, p. 537. Para uma exposição mais detalhada sobre os entendimentos Kennedy-Goulart relativos à nacionalização das empresas norte-americanas AMFORP e ITT, cf. *ibid.*, p. 588.

742 Goulart ainda se reencontraria com Kennedy em 1963, em Roma, à margem das festas de sagração do papa Paulo VI. "Ali", relata Roberto Campos, "[Kennedy] teve uma entrevista improvisada com Goulart, propiciada por Hugo Gouthier, então embaixador em Roma. A embaixada em Washington não fora notificada dessa entrevista, que se revelou fria e sem utilidade prática. Goulart tinha aparentemente dois objetivos. Um era explicar a Kennedy as dificuldades políticas que o impediam de cumprir o acordo de nacionalização pacífica das empresas de eletricidade da AMFORP, que havia sido adumbrado durante sua visita a Washington em abril de 1962. O outro era solicitar uma prorrogação do débito de 25 milhões de dólares então vencido, em momento de crise cambial". Cf. *ibid.*, p. 505.

743 Além da visita aos Estados Unidos e ao México, em 1962, Goulart fez em abril de 1963 uma visita ao Chile e ao Uruguai, que não merece maior atenção, e recebeu as visitas de Stroessner, para conversações já ligadas ao aproveitamento do potencial energético das Sete Quedas, dentro do paradigma de pragmatismo que sempre cercaria os encontros dos presidentes brasileiros com o ditador paraguaio, e de Tito, o "primeiro chefe de estado socialista a visitar-nos", marcada pela assinatura de alguns atos e naturalmente pelo simbolismo político no quadro de um sensível crescimento das relações com o Leste Europeu e a União Soviética. A visita ao Chile já é objeto de menção na Mensagem relativa a 1962, enviada em 1963. Cf. GOULART, J. *Mensagem... 1963*, *cit.*, p. 158. As demais visitas são mencionadas na Mensagem de 1964, relativa a 1963. Cf. *id. Mensagem ao Congresso Nacional remetida pelo Presidente da República na abertura da sessão legislativa de 1964*. Brasília, 1964, p. 226-228 e 232-233. Goulart teria ainda uma participação *ex officio* em troca de cartas com o presidente Charles De Gaulle, que normalizou o diálogo com a França, abrindo assim o caminho para a conclusão da chamada "Guerra da Lagosta" e para a visita que o chefe de estado francês faria ao Brasil em outubro de 1964, já sob a presidência Castello Branco. Goulart havia aceito convite de Paz Estenssoro, da Bolívia, para uma visita em 1964, e recebido resposta afirmativa de Arturo Illía, da Argentina, para visita ao Brasil. Cf. *ibid.*, p. 231.

se dá a conjunção de duas condições necessárias: um perfil mais ou menos adequado do presidente e um país por trás do estadista.

9.3. Os primeiros governos militares e o perfil burocrático da diplomacia presidencial

Embora diferenciados politicamente, com consequências dessa diferenciação na política externa do país[744], os três primeiros governos militares guardam certa semelhança no que diz respeito ao uso da diplomacia presidencial: um perfil mais discreto do presidente tanto na elaboração quanto na implementação da política externa, que é confiada de forma mais sistemática a profissionais, combinada à utilização da figura presidencial como autoridade para definir – na verdade redefinir – a política externa. Essa característica comum teve como consequência que a diplomacia presidencial de Castello Branco, Costa e Silva e Médici, na sua porção mais visível, restringiu-se a alguns discursos conceituais básicos[745] e ao seu desempenho em um certo número de encontros com chefes de estado e governo estrangeiros, a maioria no Brasil ou na fronteira.

Do exame dessa performance presidencial nos três primeiros governos militares, retiram-se alguns elementos de análise que são relevantes:

l) As visitas recebidas provêm majoritariamente dos países desenvolvidos da Europa e do Japão, que no início do regime militar

744 O artigo clássico sobre a política externa brasileira sob os três primeiros governos militares é o de MARTINS, C. E. "A evolução da política externa brasileira na década 64/74". In: *Estudos CEBRAP, 12*. São Paulo: Brasiliense, 1974.

745 A consolidação da prática dos discursos presidenciais nas formaturas do Instituto Rio Branco ofereceu, por outro lado, uma plataforma periódica para a exposição presidencial de conceitos e programas de política externa – mas sabe-se que são discursos burocráticos, quase sempre oferecidos integralmente pela chancelaria ou redigidos por diplomatas profissionais, mesmo que fora da chancelaria. Isto dava a esses discursos uma concepção técnica, impessoal, ainda que afinada com a visão de mundo do sistema político.

não veem problemas políticos na aproximação com o Brasil; a diplomacia brasileira assume um caráter reflexo e passivo, valendo-se das visitas como provas de prestígio e aceitação internacional da "Revolução";

2) Há pouco espaço e disposição para o presidente militar brasileiro viajar para o exterior, o que se explica pela curta duração dos dois primeiros governos e pelos problemas internos que os três têm de enfrentar;

3) Apenas depois de já consolidado o regime militar a América Latina começa a figurar novamente na agenda presidencial brasileira de forma algo mais sistemática, quase sempre para encontros de fronteira;

4) A diplomacia presidencial sofre o influxo adverso da situação política interna e da má "imagem" externa do governo – o número de visitas ao Brasil se reduz a duas em 1969 e duas em 1970, com nenhum deslocamento do presidente brasileiro ao exterior ou à fronteira;

5) Ainda seria preciso esperar algum tempo até um uso mais sistemático da diplomacia de visitas como instrumento orgânico de política externa;

6) O Brasil amplia seu intercâmbio com o mundo nesse período, com um grande impulso exportador e o ingresso de capitais internacionais, sem que essa evolução guarde uma relação de causa e efeito, ainda que remota, com a diplomacia presidencial do período; e, finalmente;

7) A diplomacia dos encontros de fronteira vai-se impondo por sobre as desconfianças políticas entre o Brasil e vários países latino-americanos – inclusive os democráticos –, consolidando-se como um instrumento de grande pragmatismo, ligado antes de mais nada a interesses concretos da integração e do desenvolvimento

da infraestrutura física e das atividades de fronteira, que podem prescindir do quadro mais amplo da situação político-diplomática e macroeconômica, quase sempre determinantes no restante da diplomacia presidencial.

9.4. Castello, Costa e Silva e Médici: uma diplomacia *ex officio*

"Mais do que um simples tático, Castello era um estrategista, o que o habilitava singularmente para problemas de política externa. A ela aplicava, com bom proveito, a tecnologia que absorvera como oficial de Estado-Maior: análise de situação, avaliação de opções e diretrizes de ação"[746]. Com essas palavras, mas sem estender-se em exemplos que as confirmem, Roberto Campos apresenta a dimensão de condutor da política externa de Castello Branco, dando a impressão de que o primeiro presidente do regime militar era mais do que um ponto de amarração da ideologia e da visão de mundo do grupo que assumiu o poder e que naturalmente abarcava muito mais do que o presidente.

Até que ponto esse perfil correspondia de fato à realidade é menos importante do que aquilo que realmente transparece da diplomacia presidencial de Castello Branco[747], que se inaugura com o discurso que pronuncia no dia 31 de julho de 1964 aos formandos do Instituto Rio Branco, depois publicado sob o título *A diplomacia da revolução brasileira*[748], que servirá de baliza para o discurso diplomático brasileiro até a posse de Costa e Silva, em 15 de março de 1967. Hoje, sabe-se que o texto foi escrito por Roberto Campos

746 Cf. CAMPOS, R., *op. cit.*, p. 742.

747 Um excelente artigo de síntese sobre a política externa de Castello Branco é o de SOUZA, R. do A. "Da política externa independente à política externa interdependente". In: VÁRIOS – *Ensaios de história diplomática do Brasil*, *cit.*, p. 89-100.

748 Cf. CASTELLO BRANCO, H. de A. *A diplomacia da Revolução brasileira.* MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1964.

e retocado pelo então chefe da Casa Civil, Luís Viana Filho[749]. Nesse discurso está a essência do chamado ideário castellista na política externa, construído a partir de uma crítica demolidora – às vezes acurada, outras discutível, quase sempre presunçosa – dos princípios e preceitos em que se assentava a política externa independente, do neutralismo e do nacionalismo[750].

A história se encarregaria logo de circunscrever a ideário e a ação castellistas a um curto espaço de tempo na história diplomática brasileira. Na prática, o discurso presidencial se realizou em alguns pontos – na política de remoção de áreas de atrito com os Estados Unidos, por exemplo, ou na participação brasileira na Força Interamericana de Paz, na República Dominicana, em 1965. Curiosamente, a ênfase no primeiro "círculo concêntrico" da teoria castellista – a integração latino-americana[751] – tem uma realização restrita e pobre no plano da diplomacia presidencial, ficando mais confinada à diplomacia do chanceler e aos canais diplomáticos normais. Castello Branco só se encontrou com o presidente do Paraguai, Alfredo Stroessner, para a inauguração da Ponte da Amizade em Foz do Iguaçu/Puerto Stroessner (hoje Ciudad del

749 Cf. CAMPOS, R., *op. cit.*, v. II, p. 745 e 802. Contrariando a prática brasileira de negar a existência de *ghostwriters*, Roberto Campos, em suas memórias, se compraz em identificar diversos discursos de política econômica e de política externa que escreveu para o presidente Castello Branco. Para uma descrição do processo de elaboração do discurso da formatura de 1964, cf. *ibid.*, p. 745-748.

750 Cf. CAMPOS, R., *op. cit.*, p. 743. "Poucos meses depois da posse", recorda Roberto Campos, "apresentou-se a Castelo a oportunidade de uma reformulação conceitual da política externa brasileira, que havia oscilado entre a 'estratégia de pirraça' de Jânio Quadros e os malabarismos intelectuais da 'política de independência' de Afonso Arinos e San Tiago Dantas". Sob a ótica estreita da Guerra Fria, ali se fixam os conceitos de "círculos concêntricos" e de "interdependência", se reconstitui a política de apoio ao colonialismo português e se reconstrói o paradigma da relação especial com os Estados Unidos em moldes muito diversos dos da *aliança não escrita* de Rio Branco.

751 "A política externa da Revolução devota especial atenção à integração latino-americana e cuida de aprimorar, em todas as esferas, as relações com os demais países do continente". Cf. *Relatório do Ministério das Relações Exteriores – 1964.* MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1965, p. 1.

Este), e com Eduardo Frei, que fez escala técnica no Rio de Janeiro, ambos em 1965[752].

O restante da diplomacia presidencial de Castello Branco tem relação com as visitas de chefes de estado e governo recebidas no Brasil. "Ocioso", reza o *Relatório* do Itamaraty de 1964, "seria realçar o aumento crescente [*sic*] do número de visitantes oficiais que procuram o Brasil, à medida que a Nação se desenvolve, incrementando o interesse dos povos e governantes estrangeiros que se deixam atrair pelas singulares soluções que o Brasil encontra para seus problemas"[753]. O conjunto dessas visitas tem um caráter curioso. Primeiro, porque revela um interesse de fato pelo Brasil da parte de alguns importantes parceiros no mundo industrializado, interesse que vai prolongar-se algo além do fim do mandato de Castello Branco, para depois cessar até o governo Geisel; segundo, porque não há, ao que tudo indica, qualquer política expressa, da parte do Brasil, por trás dos convites[754]. A rigor, veio quem quis vir, e quem quis vir foi recebido com todas as honras[755]. "Essas

752 A ponte foi inaugurada em 27 de março de 1965. Frei encontrou-se com Castello Branco na Base Aérea do Galeão. Cf. *Relatório do MRE – 1965*. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1966, p. 426-427.

753 Cf. *Relatório do Ministério das Relações Exteriores – 1964, cit.*, p. 319.

754 Roberto Campos explica a visita de De Gaulle como sendo, em certa medida, parte de uma política de remoção de áreas de atrito com os parceiros desenvolvidos: "Dizia San Tiago Dantas que as visitas de chefe de estado, quando mais não seja, são como um 'supositório da burocracia'. Foi o que se deu no caso do contencioso franco-brasileiro [o problema das encampações getulistas durante a Segunda Guerra]. O general Charles De Gaulle havia anunciado sua intenção de fazer uma *tournée* latino-americana, que terminaria no Brasil na segunda semana de outubro de 1964. Ao meu interesse em liquidar áreas de atrito somaram-se então os interesses do Itamaraty e do Quay d'Orsay em criar um ambiente diplomático favorável. [...] Quando De Gaulle visitou o Brasil, em outubro de 1964, o 'lixo' havia sido removido". Cf. CAMPOS, R., *op. cit.*, p. 585-586.

755 Assim, o calendário das visitas recebidas registra, em 1964, as visitas dos presidentes da República Federal da Alemanha, Heinrich Luebke (7 a 14 de maio); do Senegal, Léopold Senghor (19 a 27 de setembro), "presença pioneira de governante africano entre nós"; e da França, Charles De Gaulle (13 a 16 de outubro), "figura das mais populares de nossa época, herói da Segunda Guerra Mundial, chefe de estado discutido por todos, admirado por muitos, [que] recebeu do povo brasileiro e das altas autoridades do país calorosas demonstrações, logo reproduzidas na imprensa mundial". Cf. *Relatório do Ministério das Relações Exteriores – 1964, cit.*, p. 39-40, 45 e 319-321. Luebke visitou

visitas, como é notório", diz a *Mensagem* relativa a 1964, "muito contribuíram para a maior aproximação do Brasil com os países daqueles ilustres homens públicos, não somente pelo teor e importância dos assuntos tratados em alto nível, mas também pela oportunidade oferecida para melhor informação à opinião pública estrangeira sobre o Brasil"[756].

Embora com conteúdo ideológico e programático bem diverso, Costa e Silva em certa forma espelha a presidência de Castello Branco no que se refere à diplomacia presidencial. Também seu mandato se inaugura com um discurso presidencial, em 5 de abril de 1967, de redefinição da política externa – desta vez, da política externa de seu próprio antecessor militar, Castello Branco. Resenhado tanto na *Mensagem* presidencial de 1968, relativa a 1967, quanto no *Relatório* do MRE de 1967, é o discurso que lança as bases conceituais da "Diplomacia da Prosperidade", que reelabora os conceitos de "interdependência" e "soberania relativa" do discurso castellista e dá um forte conteúdo nacionalista e desenvolvimentista ao projeto de política externa brasileira[757]. Mas é um discurso técnico, burocrático, impessoal. Da mesma forma que sob Castello Branco, a orientação contida no discurso

Brasília, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul; Senghor esteve em Salvador, Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo, "sempre alvo das mais carinhosas manifestações populares"; De Gaulle visitou Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro. Cf. *ibid.*, p. 321. Em 1965, além do encontro de fronteira com Stroessner e da escala técnica de Eduardo Frei, produzem-se as visitas do xá do Irã, Mohamed Reza Pahlevi (4 a 10 de maio); do presidente da Itália, Giuseppe Saragat (10 a 12 de setembro); dos grão-duques do Luxemburgo (11 a 22 de setembro, com a parte oficial da visita entre 13 e 17); dos reis da Bélgica (9 a 15 de novembro); e do presidente do Alto Volta, Maurice Yamionge, (novembro). Cf. *Relatório do Ministério das Relações Exteriores – 1965, cit.*, p. 55 e 425-427. Em 1966, a única visita registrada é a do presidente de Israel, Zalman Shazar, de 18 a 25 de julho. Cf. *Relatório do MRE – 1966*. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1967, p. 72.

756 Cf. CASTELLO BRANCO, H. A. *Mensagem ao Congresso Nacional remetida pelo Presidente da República na abertura da sessão legislativa*. Brasília, 1965, p. 101.

757 Cf. COSTA E SILVA, A. da. *Mensagem ao Congresso Nacional remetida pelo Presidente da República na abertura da sessão legislativa de 1968*. Brasília, 1968, p. 131-132. Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório – 1967*. Brasília: Seção de Publicações, 1970, p. 3 e ss.

se concretizaria em alguns atos de política externa, como a recusa de assinar o Tratado de Não Proliferação Nuclear, e racionalizaria o crescente diferendo político com os Estados Unidos e outros países ocidentais, que isolaria cada vez mais o Brasil até o início da distensão do governo Geisel.

Em Costa e Silva a diplomacia presidencial continuará acanhada, limitando-se na verdade às visitas e encontros de cúpula. Logo no início do seu governo, o presidente vai a Punta del Este para a Reunião de Chefes de Estado Americanos, realizada em 12 de abril de 1967, na qual constituiu "em grande parte uma vitória brasileira a decisão, a que se chegou, de aumentar a ênfase que vinha sendo dada no plano regional aos problemas do desenvolvimento dos países latino-americanos"[758]. A rigor, nem a reunião, nem a participação presidencial brasileira teriam maiores consequências, tendo-se tornado ambos, no máximo, uma nota de pé de página na história diplomática do Brasil. Ainda em 1967, Costa e Silva seria o anfitrião dos príncipes herdeiros do Japão (maio) e do rei Olavo V da Noruega (6 a 9 de setembro), convidado de honra ao desfile militar comemorativo do Dia da Independência[759].

Em 1968, o Brasil recebe as visitas do presidente do Chile, Eduardo Frei, da rainha Elizabeth II e da primeira-ministra e ministra do Exterior da Índia, Indira Gandhi[760]. A visita da rainha da Inglaterra teve uma intensa repercussão de opinião pública, assemelhando-se em muito às grandes visitas do passado, que tinham uma dimensão popular pela curiosidade despertada pela presença no Brasil, por primeira vez, de um soberano britânico.

758 Cf. COSTA E SILVA, A. da. *Mensagem ao Congresso Nacional remetida pelo presidente da República na abertura da sessão legislativa de 1968*, *cit.*, p. 133-134.

759 Cf. *ibid.*, p. 24. Cf. também MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório – 1967*, *cit.*, p. 375--378.

760 Cf. COSTA E SILVA, A. da. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília, 1969, p. 112-113.

A visita de Frei foi uma quebra relativa no isolamento político do Brasil na América Latina, em um movimento de aproximação de alto nível que logo refluiria para refugiar-se, durante algum tempo, nos encontros de fronteira (cf. mais abaixo). A visita de Indira Gandhi, simbólica do ponto de vista político – 1968 seria o ano em que Índia e Brasil se recusariam a assinar o TNP, consolidando uma identidade singular no plano multilateral –, foi totalmente improdutiva do ponto de vista das relações bilaterais. Permaneceria, contudo, como uma hipoteca do passado, durante as quase três décadas em que o Brasil não foi capaz de retribuir o gesto, cancelando sucessivas vezes uma visita presidencial que ocorreria somente em janeiro de 1996, com a visita do presidente Fernando Henrique Cardoso, convidado de honra para as celebrações do Dia da Independência. Em 1969, antes de ser impedido, Costa e Silva ainda se encontraria com o presidente do Paraguai, em Foz do Iguaçu, em 27 de março, para a inauguração da Rodovia do Atlântico, e receberia as visitas do presidente do Uruguai, Jorge Pacheco Areco (8 a 13 de maio) e do primeiro-ministro de Portugal, Marcello Caetano (8 a 12 de julho)[761]. Permanecia notável a força desses três paradigmas da nossa política externa em sua capacidade de gerar diplomacia presidencial.

Mesmo com o país ingressado no chamado "milagre econômico", o presidente Médici não encontra maior espaço, em quase cinco anos de presidência, para exercer uma diplomacia presidencial, que fica reduzida a visitas aos Estados Unidos e Portugal e a alguns encontros com presidentes de países vizinhos, sendo quatro deles na fronteira ou próximo dela (Corumbá).

761 Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório – 1969*. Brasília: Seção de Publicações, 1973, p. 19, 46, 215 e 217.

Apesar do vigor econômico expresso em taxas de crescimento que alcançaram 10% ao ano, a soma do isolamento internacional do país, em função do autoritarismo do regime, com o discurso de grande potência, que assustava os nossos vizinhos, era mais do que suficiente para anular os atrativos do país como parceiro político e, portanto, como origem ou destino de iniciativas presidenciais.

Apesar do que diz a *Mensagem* presidencial de 1970, em um arroubo de irrealismo e falta de modéstia – "[a] coerência de nossa política externa, nossa inclinação moderadora e pacifista, nosso inconfundível respeito aos compromissos assumidos – tudo isto explica o acatamento com que nos ouvem e o prestígio de que desfrutamos no concerto das nações"[762], – o Brasil recebe apenas duas visitas de autoridades em 1970 – o cardeal D. Eugênio Sales, Legado Pontifício ao VIII Congresso Eucarístico Nacional, e o ministro dos Negócios Estrangeiros do Japão, Kiichi Aichi[763]. O desempenho da diplomacia presidencial de Médici não vai alterar-se muito nos anos seguintes, embora se abra algum espaço, especialmente na América do Sul, para a nossa diplomacia de cúpula – algumas vezes, contudo, também em função da identidade autoritária dos interlocutores.

Assim, em 1971, Médici encontra-se nas cidades fronteiriças de Bela Vista e Bella Vista com o presidente paraguaio Alfredo Stroessner, em 7 de julho, para a inauguração de mais uma obra de integração física, a ponte sobre o rio Apa. Em 7 de agosto, encontra-se em Letícia com o presidente da Colômbia, Misael Pastrana Borrero, para "demonstrar o interesse cada vez maior que

762 Cf. MÉDICI, E. G. *Mensagem ao Congresso Nacional.* Brasília, 1970, p. 73.

763 Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório – 1970.* Brasília: Seção de Publicações, 1973, p. 223.

se atribui à Amazônia"[764]. Em dezembro de 1971, Médici vai aos Estados Unidos, "com duas finalidades: a) reiterar os termos em que fixara as relações bilaterais, de 'cooperação, com independência e procura de soluções conciliatórias para interesses divergentes'; b) contornar o controle dos lobbies sobre o Congresso norte-americano pelo entendimento igualitário [*sic*] de cúpula"[765]. Foi uma viagem isolada e controvertida, cujo maior impacto deveu-se à inoportuna e constrangedora frase de Nixon, "para onde o Brasil vai, irá o resto da América Latina", que encheu de orgulho pueril o governo brasileiro, mas acentuou as desconfianças em relação ao Brasil em alguns dos nossos vizinhos, "cujos melindres com hegemonia, subimperialismo, satelização foram despertos"[766]. A visita certamente teve também os propósitos propagandísticos que caracterizaram tantas ações do regime, a julgar pela interpretação que dela faz o *Relatório* do Itamaraty: "A visita que o presidente Garrastazu Médici realizou aos Estados Unidos da América, atendendo a convite do presidente Nixon, foi um dos fatos mais destacados de 1971. De fato, a visita, coroada de êxito, chamou a atenção do mundo e principalmente dos demais países americanos para a posição do Brasil no concerto das nações"[767]. A mesma visão distorcida do papel do Brasil está consignada na *Mensagem* presidencial: "Estreitou-se o entendimento continental e o Brasil exerceu papel preponderante nesse processo"[768]. As três visitas de 1971 são concebidas como parte de uma política, ainda errática e exploratória, de estreitamento de relações com o continente, da qual são parte também algumas visitas no nível de chanceler.

764 Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório – 1971*. Brasília: Serviço de Publicações, 1974, p. 7, 15-16. Cf. também MÉDICI, E. G. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília, 1972, p. 81.

765 CERVO, A.; BUENO, C., *op. cit.*, p. 368-369.

766 Cf. *ibid.*, p. 369.

767 Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório – 1971*, *cit.*, p. 16.

768 Cf. MÉDICI, E. G. *Mensagem ao Congresso Nacional*, 1970, *cit.*, p. 81.

Em 1972, prosseguindo a exploração das relações com a América do Sul com a intenção de criar "um novo conceito de vizinhança"[769], Médici encontra-se com o presidente da Argentina, general Alejandro Lanusse, que visita o Brasil de 12 a 15 de março de 1972, quando são assinados seis acordos bilaterais, a maioria deles sobre integração física; e com o presidente da Bolívia, general Hugo Banzer, em Corumbá, em 4 de abril, em encontro também dominado pelo tema da interconexão física, a essa altura claramente consolidado como o paradigma por excelência dos encontros de fronteira e como principal vetor das relações com os países vizinhos[770].

Mas, na diplomacia presidencial de Médici, 1972 foi o ano de Portugal, cuja participação nos festejos do Sesquicentenário da Independência rendeu as visitas do presidente Américo Thomaz, de 22 a 29 de abril, acompanhando o traslado dos restos mortais de Pedro I, "em gesto que muito nos sensibilizou", e do primeiro-ministro Marcello Caetano, de 6 a 9 de setembro, para participar dos festejos de 7 de setembro e da cerimônia de inumação[771]. Foi o apogeu da diplomacia de cúpula gestual, com atos simbólicos como a entrada em vigor da Convenção sobre a Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses ("Estatuto da Igualdade") no dia da chegada do presidente português (dia do descobrimento), e um discurso que carregou até o limite do possível na linguagem do sentimentalismo e no compromisso com o que então se concebia como a "Comunidade Luso-Brasileira".

769 Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório – 1972*. Brasília: Serviço de Publicações, 1974, p. 10. A citação completa segue: "Queremos transformar a vizinhança geográfica em vizinhança real, as linhas fronteiriças do mapa em linhas de encontro, trocas e congraçamento".

770 Cf. MÉDICI, E. G. Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília, 1973, p. 79. Cf. também MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório – 1972*, *cit.*, p. 9 e 15-16.

771 Cf. *ibid.*, p. 11, 42 e 44. Cf. também MÉDICI, E. G. *Mensagem ao Congresso Nacional*, 1973, *cit.*, p. 81.

Médici retribuiu as visitas em 1973, ano em que também se encontrou na fronteira (Santa Elena de Uairén) com o presidente venezuelano, para inaugurar a estrada "que estabelece o primeiro vínculo entre os sistemas rodoviários brasileiro e venezuelano"[772], e com o presidente do Uruguai. Um novo encontro com o presidente Stroessner, em Brasília, reitera a força do paradigma paraguaio na diplomacia presidencial brasileira[773]. Itaipu, por si só, passaria a ser um ponto de referência obrigatória e periódica da diplomacia presidencial brasileira. Cada fase importante da construção da usina implicaria um compromisso presidencial brasileiro e paraguaio[774].

9.5. Geisel: um novo grau zero na diplomacia presidencial brasileira

O governo Geisel representa uma mudança qualitativa importante, "um claro ponto de inflexão", em relação aos governos militares que o antecedem[775]. Naturalmente, isso se aplica também à diplomacia presidencial, que traz importantes inovações em relação aos períodos anteriores, ainda que mantendo ou aprofundando vários dos paradigmas em cima dos quais se

772 Cf. MÉDICI, E. G. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília, 1974, p. 187.

773 "Nossas relações com o Paraguai", diz a *Mensagem* presidencial de 1974, "atingiram a plenitude de verdadeira aliança para o desenvolvimento. Os encontros entre o presidente da República e o presidente Stroessner, na fronteira e em Brasília, consolidaram amizade que se expressa de forma extremamente prática e objetiva, e tem na construção da grande usina hidrelétrica de Itaipu o maior exemplo do esforço concertado e paciente que empreendem os dois países [...]". Cf. *ibid.*, p. 186.

774 Itaipu foi um empreendimento presidencial por excelência. O número de encontros presidenciais que proporcionou – inclusive o simbólico entre os presidentes Sarney e Alfonsín – e o número de visitas de dignitários que tem recebido provavelmente não têm precedentes. Itaipu é sem dúvida um marco singular na história da diplomacia de cúpula do Brasil e de toda a região.

775 A bibliografia sobre o governo Geisel e sobre o "pragmatismo responsável" na política externa é abundante e variada. Dois textos de síntese mais recentes e complementares são os de Gelson Fonseca Jr., "Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável" e de Luiz Augusto P. Souto Maior, "O 'Pragmatismo Responsável'". In: VÁRIOS – *60 anos de política externa. Crescimento, modernização e política externa*, *cit.*, p. 299-336 e 337-360. O conceito entre aspas é do artigo de Souto Maior, p. 337.

construiu a história diplomática brasileira. Essas inovações são: 1) um uso mais sistemático, refletido e pragmático – por oposição ao caráter reflexo e gestual de grande parte da diplomacia presidencial anterior – do instrumento da diplomacia presidencial como alavancagem de projetos de política externa; e 2) um novo grau de engajamento pessoal do presidente da República nos assuntos de política externa, como consequência até do seu próprio perfil de personalidade.

Geisel, como Getúlio, combinava um grau desmesurado de autoridade e poder a uma grande incidência do cenário externo sobre as perspectivas de encaminhamento dos problemas e de realização exitosa dos projetos internos[776]. Sob Geisel, o Brasil viveu uma conjunção de fatores que favorecia a diplomacia presidencial. Com Geisel, além da contribuição conceitual, do fortalecimento da noção de condução pessoal da política externa pelo presidente e da intensidade dessa participação pessoal, a diplomacia presidencial assume duas características básicas: 1) o uso instrumental das visitas presidenciais como alavancas diplomáticas; e 2) as visitas como culminação de um processo que se estende por uma complexa preparação e um atento *follow-up*. Como Juscelino, Geisel marca um novo "grau zero" da diplomacia presidencial, a partir do qual os seus sucessores são medidos.

Com o êxito do projeto de desenvolvimento econômico brasileiro, baseado em grandes obras de infraestrutura, com o crescimento acelerado do PIB e com os progressivos, embora controladíssimos, sinais de distensão política, mesmo que sujeitos a retrocessos como o "pacote" de abril de 1977, o Brasil passou a ser um ponto mais destacado de interesse internacional, uma quantidade que contava. O interesse econômico que o Brasil do

776 "[A]o assumir o governo em março de 1974, Geisel encontrou um país muito mais exposto ao jogo das forças econômicas internacionais do que aquele cujo controle os militares haviam assumido dez anos antes". Cf. SOUTO MAIOR, L. A. P., *op. cit.*, p. 337.

chamado "milagre econômico" despertava no mundo facilitou a superação das dificuldades de natureza política originadas no caráter autoritário do regime. Ao mesmo tempo, os projetos de desenvolvimento brasileiros dependiam de uma intensa interação com o mundo e da melhoria da integração física e energética com alguns países vizinhos. As necessidades externas do país eram prementes e decisivas para o êxito do modelo econômico, que por outro lado, se mantidas as condições, dava sinais de sucesso e grande vitalidade. O "país por trás do presidente" exibia-se com maior força. O presidente à frente do país também se identificava pela sua autoridade, seu projeto e sua disposição para governar em todas as dimensões.

Com o apoio técnico da chancelaria – a tal ponto que é comum a referência à diplomacia de Geisel e Silveira, quase em paralelo às referências consagradas à diplomacia de Nixon e Kissinger –, a diplomacia presidencial de Geisel se expressa em três vertentes básicas. A primeira é a concepção da política externa, que, embora claramente originária da chancelaria, teve uma inspiração pessoal do presidente e foi por ele, diversas vezes, exposta em pronunciamentos públicos mais numerosos do que os dos seus antecessores[777]. Assim, já nos discursos de posse e por ocasião da primeira reunião ministerial, Geisel usava a sua autoridade para fazer mais uma redefinição da política externa brasileira – a quarta

777 O chanceler Saraiva Guerreiro dá um testemunho sobre esses influxos pessoais de Geisel na concepção da política externa: "Quando assumiu o presidente Geisel, realmente o Brasil tomou posições próprias com relação a questões internacionais que definiam a política de um país. [...] O volume do país na área externa era muito maior. Aí se deu o que 13 anos antes se tentara: o *aggiornamento* a que me referi. Atualização que só podia resultar de uma decisão firme, *ne varietur*, do presidente. Quando cheguei a Brasília [...] para assumir a Secretaria-Geral do Itamaraty, o Silveira [...] me informou de três decisões importantes do presidente Geisel que marcariam o rumo da política exterior [...] 1) Reconhecimento do governo de Pequim como governo da China; 2) Manifestação crítica à ocupação dos territórios árabes por Israel, direito dos palestinos à autodeterminação, inclusive independência, e preservação da soberania e segurança de todos os Estados da região, inclusive Israel; 3) apoio à independência das colônias portuguesas". Cf. GUERREIRO, R. S. *Lembranças de um empregado do Itamaraty*. São Paulo: Siciliano, 1992, p. 26.

em treze anos –, lançando a noção de "pragmatismo ecumênico e responsável" e assinalando que a diplomacia estaria "a serviço, em particular, dos interesses do nosso comércio exterior, da garantia do suprimento adequado de matérias-primas e produtos essenciais e do acesso à tecnologia mais atualizada de que não dispomos ainda", para o que seriam feitos "com prudência e tato, mas com firmeza, as opções e realinhamentos necessários"[778].

O uso da autoridade presidencial na consolidação dos rumos da nova política externa e no anúncio de novas iniciativas e atitudes será sustentado e frequente. Numerosos discursos presidenciais irão marcando a implementação da política externa do governo Geisel e dando-lhe uma autoridade inteiramente nova, ainda que se saiba que tais discursos têm uma origem burocrática. Mas o processo decisório do governo Geisel torna plausível afirmar que o presidente de fato pensava o que seus discursos exprimiam ou, na verdade, interpretavam.

A segunda vertente é a da condução pessoal da diplomacia pelo presidente. Embora sem tanto apoio documental, é possível afirmar que Geisel de fato tinha um interesse especial pela política externa e a ela se dedicava. O testemunho de alguns despachos seus, à mão, escritos sobre exposições de motivos e informações para a Presidência submetidas pelo Itamaraty, é ilustrativo de uma relação entre o presidente e a chancelaria que lembra novamente a de Getúlio Vargas nos anos 30[779]. E é conhecido que políticas de grande repercussão, como o Acordo Nuclear com a Alemanha ou

778 Cf. *Resenha de política exterior do Brasil*, ano 1, n. 1. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1974, p. 9. As *Resenhas* de n. 1 a 20 trazem todos os discursos de política externa do presidente Ernesto Geisel.

779 Um exemplo que ocorre é o da primeira exposição de motivos que sugeria a adesão do Brasil ao Tratado da Antártica, em 1974. Contrariando a indicação da chancelaria, o presidente despachou dizendo que "o momento não me parece oportuno" e congelou a iniciativa por mais algum tempo.

a denúncia do Acordo Militar com os Estados Unidos, tinham a marca da sua personalidade e das suas convicções.

Mas é naturalmente na vertente das visitas presidenciais que a diplomacia presidencial de Geisel se expressou da forma mais completa e eloquente, não tanto pelo número relativamente elevado dos compromissos presidenciais, mas pela estreita relação que eles tiveram com algumas das diversas linhas do projeto de política externa do seu governo – os seus paradigmas. Claro que, em alguns casos, como no da política africana, a diplomacia presidencial será restrita, ficando para o governo Figueiredo a grande iniciativa da primeira visita presidencial brasileira à África. Geisel se limitará a receber ministros daquele continente – e apenas dois chefes de estado. Mas a Europa, a América Latina e a Ásia – representada pelo Japão – são objetos de um impulso diplomático estreitamente vinculado à diplomacia presidencial na sua vertente das viagens. Ao contrário de outros momentos, essas visitas e encontros de cúpula não serão reflexos, nem de simples "retribuição" de visitas recebidas; não serão gestos políticos de amizade ou iniciativas que se justificam "por si mesmas", pela *photo opportunity*. São parte de um projeto, de uma utilização verdadeiramente instrumental das visitas, algo incomum na história diplomática brasileira, um traço marcante a partir daí.

Geisel fez quatro grandes visitas presidenciais a países desenvolvidos – França, Reino Unido, Japão e Alemanha[780] –,

780 Em 1976, Geisel visitou a França (26 a 28 de abril) e o Reino Unido (4 a 7 de maio), "pontos culminantes do processo de aproximação com a Europa Ocidental", e o Japão (15 a 20 de setembro), em viagens memoráveis cercadas de todo o protocolo, mas com notável substância econômica e de cooperação em áreas de grande visibilidade dentro do projeto de desenvolvimento brasileiro (infraestrutura, projetos de petroquímica, financiamentos, etc.) e muitos resultados imediatamente quantificáveis em termos financeiros, além de projetos de mais longa maturação. Cf. GEISEL, E. *Mensagem ao Congresso Nacional. Abertura da sessão legislativa de 1977*. Brasília, 1977, p. 225. Cf. *ibid*., p. 725-228 e 230-231. Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório – 1976*. Brasília, 1979, p. 90-91 (parte relativa à visita ao Japão), p. 107-108 (parte relativa à visita à França), p. 112-113 (Reino Unido). A visita ao Japão serviu de moldura para a primeira reunião ministerial Brasil-Japão, que institucionalizou um mecanismo de consultas de alto nível, logo caído em desuso. O desejo inglês era "de que a visita do presidente Geisel fosse marcada por

deixando deliberadamente de lado os Estados Unidos, embora tivesse um convite para visitar o país[781]. Essas visitas tiveram um processo preparatório substantivo e depois um *follow-up* à base de visitas ministeriais e trocas de missões[782]. A visita à Grã-Bretanha foi um dos pontos altos da presidência Geisel[783]. Esse eixo das visitas aos países desenvolvidos teve a sua contrapartida em um calendário relativamente intenso de visitas de dignitários europeus ao Brasil, em parte em vinculação com as quatro visitas realizadas, em parte não[784].

uma retomada da presença financeira britânica no Brasil. O ECGD (Export Credit Guaranty Department) tinha sido instruído para examinar projetos viáveis". Cf. CAMPOS, R., *op. cit.*, v. II, p. 968-969. Para um relato pessoal e variado da visita de Geisel ao Reino Unido, cf. *ibid.*, p. 953-959 e 967-976. Sobre o programa e cerimonial, cf. p. 973-976. Sobre os presentes (animais brasileiros presenteados à rainha), cf. p. 957-958. Em 1978, três anos depois de assinado o Acordo Nuclear com a Alemanha, Geisel visitou aquele país de 6 a 10 de março, acompanhado de grande missão empresarial. A visita foi marcada pela assinatura de vários acordos e ajustes na área nuclear, em complementação ao Acordo de 1975. Cf. GEISEL, E. *Mensagem ao Congresso Nacional. Abertura da sessão legislativa de 1979*. Brasília, 1979, p. 187-188. Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório – 1978*. Brasília, 1978, p. 77-79.

781 Cf. CERVO, A.; BUENO, C., *op. cit.*, p. 370.

782 Nessa altura, as comitivas já seguiam um padrão, incluindo ministros, presidentes de estatais e parlamentares ligados ao governo, e a programação tinha na área econômicoempresarial a vertente mais importante.

783 Roberto Campos resume o seu significado econômico e político: "Se a captação de recursos financeiros, intensificada durante a visita do presidente Geisel, foi útil do ponto de vista de balanço de pagamentos [...] seu significado político não foi menos importante. A Inglaterra se considerava uma espécie de 'guardiã da democracia', título a que fizera jus, não só pela sua longa tradição parlamentar, como pelo seu êxito na dissolução pacífica do Império. [...] uma visita oficial à Inglaterra, com hospedagem pela rainha no palácio de Buckingham, significava se não um selo de aprovação, pelo menos uma diferenciação entre a revolução modernizante do Brasil e as pitorescas ditaduras latino-americanas. A imagem que se projetaria no rádio e na televisão seria a de um país executor de uma revolução modernizante, e não apenas vítima de uma quartelada". Cf. CAMPOS, R., *op. cit.*, p. 972.

784 O rol de visitantes é crescente: Kakuei Tanaka, primeiro-ministro do Japão, inaugura a lista, em setembro de 1974; Takeo Fukuda, vice-primeiro-ministro do Japão, retoma o contato em visita ao Brasil de 20 a 27 de agosto de 1975; Mário Soares, primeiro-ministro de Portugal, visita de 15 a 21 de dezembro de 1976; Jimmy Carter, presidente dos Estados Uidos, de 29 a 31 de março de 1978; Ramalho Eanes, presidente de Portugal, de 22 a 27 de maio de 1978; Valéry Giscard d'Estaing, presidente da França, de 4 a 7 de outubro de 1978. O ano de 1978 também registraria as visitas dos príncipes herdeiros do Japão e da Grã-Bretanha. Os reis da Suécia visitariam privadamente o Brasil, sendo recebidos pelo presidente em Brasília. Cf. GEISEL, E. *Mensagem... 1979*, *cit.*, p 186 e 189-190. Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório... 1978*, *cit.*, p. 37-38 (visita de Carter), p. 68-69

O segundo grande eixo da diplomacia de visitas presidenciais de Geisel foi a América Latina, nas três modalidades: encontros de fronteira, visitas a Brasília e visitas de Geisel a países vizinhos. O projeto de aproximação com os países amazônicos ganha um primeiro grande ponto de referência no tratado de Cooperação Amazônica, assinado em Brasília, em 3 de julho de 1978, com a presença do presidente, mas vai sendo implementado também à base de progressivos contatos de nível presidencial e ministerial. A diplomacia presidencial brasileira começa a cobrir todo o universo sul-americano[785].

(príncipe herdeiro do Japão), p. 82-83 (visita do presidente francês), p. 87-88 (visita de Ramalho Eanes) e p. 88 (príncipe Charles).

785 O ano de 1974 começa com grande intensidade e Geisel encontra-se com os presidentes da Bolívia, Chile, Costa Rica, México (Luís Echeverría, que visita o Brasil), Paraguai e Uruguai. Cf. GEISEL, E. *Mensagem ao Congresso Nacional. Abertura da sessão legislativa de 1975*. Brasília, 1975, p. 144. Em 1975, em 12 de junho, Geisel encontrou-se na fronteira com seu homólogo do Uruguai, Juan María Bordaberry, testemunhando a assinatura "do mais amplo complexo de acordos de cooperação na história das relações entre os dois países" e recebeu, em Campo Grande, o presidente Stroessner, por ocasião da XXXVII Exposição Agropecuária e Industrial (o primeiro de uma série de encontros entre Stroessner e os presidentes brasileiros à margem de feiras e exposições, que se transformariam em outra constante da intensa diplomacia presidencial Brasil-Paraguai). Geisel ainda visitou o Paraguai de 3 a 5 de dezembro, também com a assinatura de atos e com o gesto simbólico da restituição do "livro de Ouro", relíquia da Guerra do Paraguai. Cf. GEISEL, E. *Mensagem... 1976*, *cit.*, p. 155-156. Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório – 1975*. Brasília, 1977, p. 53-63. Em 1976, Geisel encontrou-se com o presidente do Paraguai, Alfredo Stroessner, em março, na cidade paulista de Presidente Prudente; e com o presidente do Peru, Morales Bermúdez, em 5 de novembro, em ponto da fronteira (Rio Solimões, a bordo dos navios de patrulha fluvial "Ucayali" e "Pedro Teixeira"), com a assinatura de quatorze acordos e uma declaração conjunta. Cf. GEISEL, E. *Mensagem... 1977*, *cit.*, p. 215-216. Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório – 1976*, *cit.*, p. 17 e 25-28 (encontro Brasil-Peru). O primeiro-ministro do Suriname, Henck Arron, visitou o Brasil de 21 a 23 de junho de 1976. Em 1977, "ano de invulgar atividade". Geisel recebeu as visitas dos presidentes do Uruguai, Aparicio Méndez, 6 a 8 de julho; da Bolívia, Hugo Banzer, de 12 a 17 de agosto; e da Venezuela, Carlos Andrés Pérez, de 16 a 20 de novembro, a primeira de um presidente venezuelano ao Brasil. Todas essas visitas foram marcadas pela assinatura de numerosos atos bilaterais. Geisel encontrou-se novamente com Stroessner, em abril, no Rio de Janeiro. Cf. GEISEL, E. *Mensagem ao Congresso Nacional. Abertura da sessão legislativa de 1978*. Brasília, 1978, p. 239-243. Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório – 1977*, *cit.*, p. 17-19, 26-27, 32 e 34-36. Em 1978, Geisel visitou o México, de 16 a 19 de janeiro, e o Uruguai, de 25 a 27 de janeiro (seu quarto encontro com um presidente uruguaio), ambas as vezes com a assinatura de atos bilaterais, e encontrou-se novamente com Stroessner, no canteiro de obras da Itaipu, por ocasião do desvio do rio Paraná, em outubro de 1978, o sexto encontro entre Geisel e Stroessner em menos de cinco anos. Geisel ainda se encontrou mais uma vez com o primeiro-ministro do Suriname, por ocasião da assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica. Cf. GEISEL, E. *Mensagem... 1979*, *cit.*, p. 175, 176-180. Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório – 1978*, *cit.*, p. 17-20, 29 e 38-39.

Fora desses dois eixos, a atividade presidencial de Geisel foi mais modesta. Embora a África fosse uma das imagens de marca da política externa do governo Geisel, a diplomacia africana se fez quase que integralmente à base de visitas ministeriais, troca de missões e abertura de embaixadas. O Leste Europeu tinha um interesse estritamente econômico-comercial e ainda estava demasiado marcado pelo conflito Leste-Oeste para permitir o exercício de diplomacia presidencial de expressão, o que só ocorreria nos anos 80, culminando com a visita de Sarney à então União Soviética, em 1988[786]. Geisel deu assim impulso e dimensão novos à diplomacia presidencial brasileira, pela intensidade, frequência e relevância das vezes em que se valeu do instrumento e pela imagem que transmitiu de dar condução pessoal a uma diplomacia que inovou muito em matéria conceitual e programática e ampliou de forma inusitada os horizontes da presença e da ação diplomática, inclusive presidencial, do Brasil. À exceção de dois – os Estados Unidos e a Argentina –, os paradigmas que se vinham firmando como merecedores da atenção presidencial, pela sua importância diplomática, se fortaleceram e se ampliaram: Portugal manteve-se, mas os paradigmas europeu e japonês ganharam nova força; e os países vizinhos, com o Paraguai em primeiro plano, consolidaram-se como área por excelência da atenção presidencial brasileira, que retomaria a sua força como vetor para uma ampliação sem precedentes da rede de acordos bilaterais, estendendo-a a outros domínios econômicos que não apenas a integração física, embora

786 Em 1975, recebeu a visita do presidente da Romênia, Nicolae Ceauscescu, de 4 a 7 de junho (Cf. GEISEL, E. *Mensagem... 1976*, *cit.*, p. 162. A visita de Ceauscescu é objeto de uma frase: "Visitou o Brasil, oficialmente, o presidente da República Socialista da Romênia". Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório – 1975*, *cit.*, p. 149-151) e do presidente do Gabão, cujo nome à época era Albert Bernard Bongo (mais tarde *El Hadj* Omar Bongo), de 11 a 17 de outubro (Cf. *ibid.*, p. 114-115); em 1977, recebeu a visita do presidente do Senegal, Léopold Senghor, 4 a 7 de novembro. Senghor veio para inaugurar a Embaixada de seu país, melancolicamente fechada em 1996, menos de vinte anos depois, e reaberta ao tempo do governo Lula. Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório – 1977*, *cit.*, p. 76.

esta mantivesse a sua preeminência temática. Importa reter da ação presidencial de Geisel a dimensão de projeto funcional e programático da sua diplomacia, ao qual as visitas servirão de suporte e de catalisador, dentro de uma estratégia bem concebida do ponto de vista diplomático em geral e da diplomacia presidencial em particular.

9.6. O governo Figueiredo e a diplomacia das visitas presidenciais

O governo Figueiredo marcou uma diminuição relativa do papel presidencial na concepção e condução pessoais da política externa, mas manteve e até aprofundou a tendência do governo Geisel de utilizar as visitas presidenciais como instrumento de alavancagem nas várias vertentes da política externa brasileira[787], iniciando a universalização da nossa diplomacia presidencial, até então mais restrita espacialmente. Embora o então chanceler Saraiva Guerreiro atribua alguns impulsos formuladores da política externa do período ao próprio presidente[788], é sabido que Figueiredo logo perdeu o impulso com que iniciou o seu mandato e nunca deixou a impressão, de forma tão clara como Geisel, de um controle absoluto dos diversos setores e políticas do seu

787 A bibliografia sobre a diplomacia do governo Figueiredo é relativamente incipiente. Os textos básicos (discursos e comunicados conjuntos presidenciais) encontram-se nas *Resenhas de política exterior do Brasil*, nos. 20 a 44. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1979 a 1985. Figueiredo fez relativamente poucos discursos conceituais sobre política externa. Durante seu governo, abandonou-se completamente a prática, que chegou a ser seguida por Geisel, dos discursos presidenciais por ocasião da formatura do Instituto Rio Branco. Essa prática só seria retomada em 1987, por José Sarney, que permitiu que se reinstituísse a cerimônia de formatura com discurso de orador de turma e do paraninfo. Durante todo o governo Figueiredo, com raras exceções, e em contraste com Geisel e Sarney, a exposição conceitual sobre política externa foi uma atribuição do chanceler.

788 "No dia 14 de janeiro de 1979, chamado às pressas de Paris, fui ver o presidente eleito. O presidente Figueiredo, entre outros pontos, disse-me que desejava resolver o problema Itaipu-Corpus e estava disposto a ir pessoalmente a Buenos Aires para tanto. Prometi empenhar-me para que não fosse necessário. Esperava fosse ele a Buenos Aires com o problema já resolvido". Cf. GUERREIRO, R. S., *op. cit.*, p. 91.

governo[789]. Mas esse perfil mais distante do presidente na vertente da formulação da política externa talvez seja menos importante, porque Figueiredo não fez nenhuma correção maior de rumos em relação à diplomacia de Geisel. Ao contrário, expandiu-a e aprofundou-a em áreas como as relações com a América Latina, a África e a China, onde a sua diplomacia presidencial teve, mesmo apesar da sua enfermidade em 1981, um uso sistemático e funcional, ao mesmo tempo em que manteve um ritmo intenso em relação ao mundo desenvolvido, que seria também objeto de ação direta presidencial.

A América Latina foi a área por excelência da diplomacia presidencial de Figueiredo, que vivera na Argentina e no Paraguai, em diferentes épocas da sua vida (como adolescente na Argentina, como oficial da missão militar brasileira no Paraguai), conhecia a língua e tinha uma sincera relação afetiva com esses países. Esse traço da biografia do presidente pode não ter sido decisivo, mas sem dúvida facilitou sua interação com as exigências da diplomacia presidencial brasileira em seu governo. O relacionamento com a América Latina, diz Figueiredo em sua última *Mensagem* presidencial, "constituiu uma das prioridades da minha política externa, sob cuja orientação as relações com o continente se transformaram em campo privilegiado de nossa atuação diplomática". E prossegue:

> *Facilitada a partir de 1979 pela solução da questão do aproveitamento dos rios internacionais da Bacia do Prata, com a assinatura do Acordo Tripartite, a política latino-americana do Brasil contou com meu engajamento pessoal, o que permitiu dar aos contatos com os países*

789 Isso é particularmente notável no caso da diplomacia, cuja profissionalização alcançaria um ápice sob a administração Guerreiro, o terceiro ministro consecutivo oriundo da carreira diplomática e cuja sofisticação intelectual, experiência e sensibilidade diplomática o contrastavam de maneira muito acentuada com o presidente a quem servia.

> *vizinhos do continente uma dimensão presidencial, por meio de diversas visitas a eles realizadas, algumas das quais pioneiras. Completado por inúmeras visitas de chefes de estado latino-americanos ao Brasil, esse trabalho diplomático contou também com expressivo número de contatos de nível ministerial e com diversas missões [...] A realização de visitas de nível presidencial e ministerial envolvendo os países da área atesta a continuidade da tarefa diplomática na América Latina*[790].

Embora precedida pelo comparecimento do presidente Stroessner à posse presidencial e pela visita que fez ao Brasil o presidente Morales Bermúdez, que iniciava a transição democrática peruana[791], o grande marco inicial dessa ativa diplomacia presidencial latino-americana foi a visita que Figueiredo fez à Venezuela, de 6 a 8 de novembro de 1979, a primeira de um presidente brasileiro àquele país (Médici havia estado na fronteira) e a primeira viagem de Figueiredo ao exterior, "marcando o ponto mais elevado do processo de aproximação entre os dois países"[792]. "Não passou despercebido o sentido implícito do fato: a escolha de um vizinho com regime democrático para essa primícia", lembra o chanceler Saraiva Guerreiro[793], remetendo à forma pela qual a diplomacia do governo Figueiredo procurou valorizar, como credencial em uma América Latina que iniciava a redemocratização, a aceleração da chamada "abertura democrática" que se processava no plano interno após a anistia de 1979. Com um duplo objetivo de política interna e de política externa, a visita a Caracas, retribuindo com atraso a de Carlos Andrés Pérez ao Brasil, em 1976, consolidaria

790 Cf. FIGUEIREDO, J. *Mensagem ao Congresso Nacional.* Brasília, 1985, p. 200.

791 Cf. FIGUEIREDO, J. *Mensagem ao Congresso Nacional. Abertura da sessão legislativa de 1980.* Brasília, 1980, p. 128 e 129.

792 Cf. *ibid.*, p. 129.

793 Cf. GUERREIRO, R. S., *op. cit.*, p. 125.

a lenta reaproximação entre o Brasil e a Venezuela, após o não reconhecimento do regime militar brasileiro por Caracas, em 1964, com base na doutrina Betancourt, e colocaria o Brasil na agenda da nascente "diplomacia da democracia" no continente. O presidente Luís Herrera Campíns retribuiu o gesto em agosto de 1981[794].

A ênfase presidencial na diplomacia latino-americana teria sequência em uma nutrida agenda de encontros e visitas, seguindo um programa deliberado de mapeamento diplomático do continente, que não excluiu da diplomacia presidencial nenhum país sul-americano (embora Equador, Guiana e Suriname não recebessem visitas oficiais do presidente brasileiro, seus mandatários visitaram o Brasil). Depois da inauguração com a Venezuela, a diplomacia presidencial de Figueiredo se centraria nas relações com a Argentina, que seriam objeto da primeira – embora ainda insuficiente – obra de distensão diplomática depois de um longo período de conflitiva rivalidade. Já em 1979, após a solução da controvérsia sobre o aproveitamento dos rios com a assinatura do Acordo Tripartite, Figueiredo recebeu e aceitou convite para visita oficial a Buenos Aires em 1980[795].

Assim, Figueiredo visitou a Argentina em maio de 1980, "sendo recebido com calor humano que o comoveu. Em algum momento, a comoção chegou ao ponto das lágrimas, como na visita ao Clube San Lorenzo de Almagro, pelo qual torcia quando, adolescente, vivia com seu pai exilado em Buenos Aires"[796]. Esse tom de emoção e recordação permeou toda a visita, cujo impacto político no Brasil foi considerável – inclusive como

794 Cf. FIGUEIREDO, J. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília, 1982, p. 143, 149 e 151.

795 Cf. *ibid*., p. 127. É importante fazer um paralelo entre esse uso da diplomacia presidencial na reaproximação com a Venezuela e o que se fará mais tarde, em 1994, durante o governo Itamar Franco, com o encontro de Maiquetía, em um esforço por reconstruir as relações abaladas com sucessivos episódios conflitivos na região de fronteira entre os dois países.

796 Cf. GUERREIRO, R. S., *op. cit*., p. 97.

reforço da imagem presidencial – e cujo significado diplomático foi, de fato, excepcional. "Basta lembrar que foi a terceira [visita] de um presidente brasileiro à Argentina em todo o período republicano. [...] Desde então, os chefes de governo dos dois países têm-se encontrado quase anualmente. O ritmo mudou. O quadro das relações bilaterais passou a ser outro[...]", resume Saraiva Guerreiro, que recorda também a presença, durante a visita, dos velhos elementos que caracterizavam as primeiras visitas: o contato com o povo e a importância do gesto, que por si só justificava a iniciativa, mesmo que não tivessem sido assinados numerosos acordos bilaterais ou iniciadas conversações em áreas que mais tarde seriam fundamentais na construção da nova relação Brasil-Argentina, como a nuclear e a de fornecimento de gás argentino[797]. O presidente Jorge Videla retribuiu a visita no mesmo ano.

A iniciativa argentina abriu espaço para as visitas oficiais de Figueiredo ao Chile e ao Paraguai, ainda em 1980, ambas marcadas pela assinatura de atos e, no caso do Chile, por um grande malabarismo político para justificar a iniciativa diante do contraste entre os dois regimes militares. "Em entrevista ao jornal *El Mercurio*", lembra o chanceler Saraiva Guerreiro, "o presidente Figueiredo, logo em resposta à primeira pergunta, fazia sua profissão de fé democrática, mas deixava claro que falava apenas do Brasil. [...] Carlos Castello Branco [...] em sua coluna comentou que só essa entrevista já justificava a visita"[798]. Figueiredo recebeu ainda, no mesmo ano, as visitas de Stroessner (em Goiânia, com motivo da Exposição Agropecuária de Goiás) e do presidente mexicano José López Portillo, que retribuía a visita que recebera de Geisel em janeiro de 1978[799]. Presidiu a sessão de encerramento da

797 Cf. *ibid.*, p. 98. Cf. também FIGUEIREDO, J. *Mensagem [1980]*, *cit.*, p. 156-157.

798 Cf. GUERREIRO, R. S., *op. cit.*, p. 121-122.

799 Cf. FIGUEIREDO, J. *Mensagem [1980]*, *cit.*, p. 157-159. Sobe as visitas ao Paraguai e ao Chile, cf. também GUERREIRO, R. S., *op. cit.*, p. 118-119 (Paraguai) e p. 121-122 (Chile).

I Reunião de Chanceleres do Tratado de Cooperação Amazônica, realizada em Belém[800], e iniciou uma diplomacia de troca de mensagens com seus homólogos de todo o continente sobre temas de interesse comum[801], em um movimento que mais adiante ajudaria a criar o chamado Grupo de Cartagena, reunido em torno da questão da dívida externa. Embora tal troca de mensagens tivesse uma origem burocrática, contribuiu para elevar o nível do diálogo político na América Latina, reforçando a tendência, em consolidação, de amplo uso da diplomacia de cúpula no continente, com a participação do Brasil.

Em 1981, Figueiredo encontrou-se em Paso de los Libres com o presidente argentino e visitou a Colômbia e o Peru, já então sob a presidência democrática de Belaúnde Terry. Recebeu as visitas dos presidentes da Colômbia e da Venezuela, ambas de retribuição às suas próprias visitas. Estava definitivamente quebrada a tradição diplomática brasileira das visitas presidenciais motivadas pelo desejo de retribuição. A *Mensagem* presidencial de 1982 fala ainda de outra tradição rompida: "a tradição que transformava em eventos raros os encontros de alto nível na América Latina". E acrescentava, valorizando a diplomacia presidencial: "Temos uma vontade comum de integração, e não devemos omitir nenhum instrumento diplomático para realizá-la plenamente"[802].

Em 1982, a ênfase latino-americana, que inaugurou a diplomacia presidencial de Figueiredo e a manteve em ritmo acelerado, começou a ceder espaço aos demais eixos em torno dos quais essa diplomacia se ia construindo. É possível também que o conflito das Malvinas tenha tido uma incidência adversa, embora passageira, sobre o movimento geral de concertação política que

800 Cf. *Mensagem [1980], cit.*, p. X e 158.

801 Cf. *ibid.*, p. IX.

802 Cf. FIGUEIREDO, J. *Mensagem... [1982], cit.*, p. 143-144. Sobre as visitas realizadas e recebidas, cf. p. 147-154.

começava a tomar força no continente e que se consolidou nos anos finais da década de 80. Ainda assim, a atividade presidencial no âmbito latino-americano foi sem precedentes até 1985[803]. Ao final do governo Figueiredo, e graças em boa medida ao seu envolvimento pessoal em um projeto deliberado de estreitamento de relações com a América Latina, mesmo que concebido em sua maior parte pela chancelaria, a diplomacia latino-americana do Brasil teria outra feição. E o Brasil teria conseguido acompanhar o ritmo crescente da diplomacia de cúpula nas Américas, participando de um jogo que passaria a ser constante na região. É um saldo apreciável, que convém não esquecer.

À medida que a diplomacia latino-americana do presidente brasileiro ia cumprindo as suas etapas e completando-se, outros eixos da diplomacia brasileira passaram a ocupar, gradualmente, a ação presidencial. Além de uma ação localizada no plano multilateral – seu discurso na abertura da 37ª Assembleia Geral da ONU, em 27 de setembro de 1982, o primeiro de um presidente brasileiro naquele foro –, Figueiredo envolveu-se pessoalmente, através de visitas presidenciais, nas relações com os países desenvolvidos – Estados Unidos, Canadá, Japão e Europa Ocidental –, com a África

803 Em 1982, Figueiredo encontrou-se com Stroessner em Itaipu para a conclusão da primeira fase do enchimento do reservatório e recebeu as visitas dos presidentes do Equador. Osvaldo Hurtado, e da Guiana, Lynden Forbes Burham, ambas com a assinatura de acordos, e do primeiro-ministro de Antígua e Barbuda. Cf. *ibid. Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília, 1983, p. 140-142. Em 1983, Figueiredo visitou o México (em abril, indo a Cancún, por problemas de saúde que o impediam de ir à Cidade do México) e encontrou-se com o presidente argentino, general Bignone, em Porto Meira (em janeiro), para assistirem ao início das obras da ponte oriunda do acordo assinado durante a visita presidencial a Buenos Aires, em 1980, e que receberia mais tarde o nome de Ponte Tancredo Neves, que liga Foz do Iguaçu a Puerto Iguazú. O presidente do Peru, Belaúnde Terry, visitou as obras de Itaipu. Figueiredo recebeu também a visita do primeiro-ministro do Suriname, Errol Alibux, e aprovou pessoalmente a ofensiva diplomático-militar representada pela Missão Danilo Venturini (então ministro-chefe do Gabinete Militar da Presidência e secretário-geral do Conselho de Segurança Nacional) a Paramaribo, destinada a oferecer o Brasil como alternativa a Cuba na cooperação com o Suriname do Coronel Bouterse, após o golpe de 1982. Cf. *id. Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília, 1984. p. 160 e 162-164. Finalmente, em 1984, Figueiredo visitou oficialmente a Bolívia (mas foi a Santa Cruz de la Sierra, e não a La Paz, pela altitude) e recebeu as visitas dos presidentes do Uruguai e do Peru. Cf. *id. Mensagem... [1985]*, *cit.*, p. 200.

e com a China, e, com exceção da própria China, recebeu grande número de mandatários desses países e regiões.

A situação de crise que motivou a decisão de levar o presidente à ONU, abrindo um importante precedente na diplomacia brasileira, seria precipitada pela Guerra das Malvinas e confirmada pouco depois pela moratória mexicana[804]. Como toda crise externa grave, essa também favoreceu a ação pessoal e direta do presidente da República, criando espaço e expectativa para a sua atuação:

> *Havia razões excepcionais para tanto: em fins de setembro de 1982, a conjuntura mundial, sobretudo para os países devedores, havia chegado a extremos perigosos para a própria cooperação internacional, à vista da paralisação do sistema financeiro, das intoleráveis taxas de juros, da desabrida elevação dos preços do petróleo. Essa excepcionalidade foi compreendida e justificou plenamente o evento*[805].

O presidente colheu boas reações ao discurso e a diplomacia brasileira comemorou a matéria de primeira página com que o *New York Times* registrou o alerta do presidente brasileiro às Nações Unidas[806]. Comprovou-se, em grande medida, o acerto de uma iniciativa primordialmente de relações públicas, preventiva

804 Seixas Corrêa resume assim o discurso: "Seu discurso, refletindo as dificuldades por que atravessava o Brasil, constituiria um expressivo chamamento ao mundo desenvolvido para que evitasse uma crise recessiva global semelhante à dos anos trinta. Para tanto, seria necessário reformar as estruturas normativas e decisórias do FMI, do Banco Mundial e do GATT, recuperando-se o sentido correto do conceito de interdependência, com base no entendimento mútuo e na solidariedade. Não se furtaria nesse contexto o Presidente de condenar o conceito de *graduation* [...] percebido pelo Brasil como séria ameaça a seus interesses". Cf. SEIXAS CORRÊA, L. F. de, *op. cit.*, p. 394. O discurso está nas p. 397-408. Cf. também FIGUEIREDO, J. *Mensagem...[1983]*, *cit.*, p. XVII e p. 138-139.

805 Cf. GUERREIRO, R. S., *op. cit.*, p. 42. O próprio chanceler Guerreiro compreende, contudo, a natureza do precedente criado em 1982: "Naturalmente, há que evitar que a ida do Chefe de governo à assembleia se torne uma rotina e perca valor. Nós não somos os Estados Unidos e nem mesmo uma potência com interesses e influência que justifiquem essa rotinização". Cf. p. 42.

806 Cf. *The New York Times*, 28 de setembro de 1982.

em relação à imagem do governo diante da crise que, insistia-se, era fundamentalmente externa, e voltada para o público interno, que assim via uma forma de reação presidencial às dificuldades que se acentuavam. É possível que também os nossos parceiros em desenvolvimento, sobretudo da América Latina, tenham podido perceber, na forte sinalização brasileira, uma disposição de reagir politicamente à crise, o que se confirmaria mais tarde com a participação bastante ativa (mas nunca favorecendo dar nível presidencial) do Brasil no Grupo de Cartagena, sobre a dívida.

No eixo das relações com os países desenvolvidos, Figueiredo, sem a originalidade de Geisel nas quatro grandes visitas que fez, cobriu um vasto espectro, com resultados mais modestos possivelmente em função de que, a partir de 1981, o país que despertara tanto interesse nos anos 70 começava a dar sinais de esgotamento, com o agravamento da questão da dívida, o ressurgimento de fortes pressões inflacionárias e o início da redução dos grandes projetos da era Geisel. Ainda assim, a agenda foi densa nos dois sentidos, embora com altos e baixos[807]. O balanço das visitas presidenciais realizadas à Europa – Portugal, França e Alemanha –, feito pelo chanceler Guerreiro, contém alguns alertas:

> *Até 1982, o público compreendia tais viagens porque geralmente se concluíam nessas oportunidades grandes empréstimos, financiamentos, etc. Os bancos estavam empenhados em reciclar os seus petrodólares. A tal ponto*

807 Em 1979, Figueiredo recebeu as visitas do vice-presidente dos EUA, Walter Mondale, logo nos primeiros dias do governo, sinalizando uma disposição nova em relação aos Estados Unidos. O chanceler federal Helmut Schmidt fez a primeira visita oficial de um Chefe de governo alemão ao Brasil e também veio o presidente de governo espanhol, Adolfo Suárez. Cf. FIGUEIREDO, J. *Mensagem... 1980*, *cit.*, p. 26 e 131-132. Em 1980, não se registra atividade presidencial de relevo junto aos países desenvolvidos. A única visita de chefe de estado proveniente da Europa foi a do papa João Paulo II. Cf. *id. Mensagem ao Congresso Nacional.* Brasília, 1981, p. 161. Em 1981, em compensação, Figueiredo visitou oficialmente a França e Portugal, no início do ano, e a Alemanha, em maio, nos três casos com a assinatura de vários acordos, recebendo no Brasil as visitas do vice-presidente dos EUA, George Bush, e do primeiro-ministro do Canadá, Pierre Trudeau. Cf. *id. Mensagem... [1982]*, p. 160.

> *que tais viagens de Figueiredo ficavam muito marcadas como viagens de Delfim Netto. Era natural, pois não havia confrontação política, nem tampouco o arranjo de esquemas para ação regional ou mundial [...] Nos anos seguintes, as visitas, nossas lá e deles aqui, continuaram, tanta era a força do hábito. [...] Sem dúvida, o diálogo seria desimpedido. Aconteceu, porém, que mais nada de prático foi possível realizar, embora, o que é importante, sempre se consolidasse a imagem de entendimento e apreço mútuos. [...] Responderia à pergunta que me fiz acima, sobre a utilidade da troca de visitas de alto nível com países europeus, pela afirmativa, mas com muitas qualificações. Espero que meus sucessores façam o que não fiz: desestimular tais visitas de alto nível, reduzi[-] las, estabelecer periodicidade mais longa entre uma e outra. Estarão poupando o país de falsas expectativas e a si mesmos de muito trabalho*[808].

Em 1981, a diplomacia presidencial brasileira no campo das relações com os países desenvolvidos é marcada por uma ausência: o presidente Figueiredo não pôde comparecer, por motivo de saúde, à Reunião Internacional sobre Cooperação e Desenvolvimento, conhecida por Cúpula Norte/Sul, copresidida pelo presidente mexicano, López Portillo, e pelo primeiro-ministro canadense, Pierre Trudeau, e realizada em Cancún, em 22 e 23 de outubro com a participação de 17 dos 22 chefes de estado ou governo convidados (cinco países foram representados por autoridades de outro nível, o Brasil pelo chanceler Saraiva Guerreiro). O único resultado da reunião, contudo, foi a emissão de um comunicado que

> *reafirma o espírito de confiança em prol da reativação da economia mundial e da aceleração do desenvolvimento*

808 Cf. GUERREIRO, R. S., *op. cit.*, p. 162 e 164.

> *[...] e confirma a intenção dos 22 países participantes em apoiar um consenso para o lançamento das Negociações Globais "numa base a ser mutuamente acordada e em circunstâncias que ofereçam perspectivas de um progresso significativo"*[809].

Ou seja, a reunião não foi mais do que uma *photo opportunity*. Com a rápida deterioração das relações Norte-Sul em função da questão da dívida, em 1982, nem sequer o ímpeto retórico da Cúpula de Cancún se manteria. A ausência presidencial brasileira não teria significado nesse tipo de exercício de cúpula.

Em 1982, Figueiredo fez uma troca de visitas com o presidente dos Estados Unidos, Ronald Reagan, visitou o Canadá, em julho, e recebeu as visitas do presidente da Alemanha, Karl Carstens, em abril, e do primeiro-ministro do Japão, Zenko Suzuki, em junho[810]. Há uma certa assimetria digna de nota na troca de visitas presidenciais com os Estados Unidos. A visita de Figueiredo, em maio de 1982, realizou-se após alguma hesitação sobre a sua oportunidade, em razão do conflito das Malvinas, em pleno desenvolvimento. "Essa visita", diz o chanceler Guerreiro, "infelizmente para nós, acabou sendo centrada no episódio das Malvinas, ficando em segundo plano o temário bilateral brasileiro. Não poderia deixar de ser assim, mas não poderíamos, sem parecer estar tomando um partido militante, evitar as datas há muito tempo fixadas"[811]. A de Reagan, em novembro – famosa pela *gaffe* cometida pelo presidente norte-americano ao chamar o Brasil de Bolívia no banquete no Itamaraty e depois a Colômbia de Bolívia ("Bolívia is where I'm going tomorrow"...) –, ganhou uma dimensão

809 Cf. FIGUEIREDO, J. *Mensagem... [1982]*, p. 167-168. O chanceler Guerreiro diz que o discurso que pronunciou "[n]aturalmente foi aprovado pelo presidente Figueiredo". Cf. GUERREIRO, R. S., *op. cit.*, p. 145.

810 Cf. FIGUEIREDO, J. *Mensagem... [1983]*, *cit.*, p. 137-138, 143, 146-147.

811 Cf. GUERREIRO, R. S., *op. cit.*, p. 105.

importante no contexto das relações bilaterais, que começavam a apresentar crescentes dificuldades no campo econômico-comercial e financeiro, em função da dívida, somando-se ao diferendo político herdado da era Geisel, embora já sem o mesmo ímpeto. Na ocasião, foram criados cinco grupos de trabalho sobre os principais temas da agenda bilateral onde havia perspectivas de cooperação ou diferendos a serem encaminhados ou ao menos colocados em um marco político[812, 813].

A política para o restante do Terceiro Mundo, durante o governo Figueiredo, teve um apoio importante na diplomacia presidencial, mas relativamente menos intenso do que na relação com os desenvolvidos. Na verdade, as visitas à África (cinco países distribuídos com certo equilíbrio) e à China tiveram importância por serem as primeiras de um chefe de estado brasileiro e de certa forma por representarem, de fato, a culminação de um processo de aproximação que se fez muito mais à base de gestos (reconhecimentos, estabelecimento de Embaixadas, política multilateral na ONU), missões técnicas e visitas de nível ministerial do que por visitas de chefes de estado – muito escassas em 11 anos dos governos Geisel e Figueiredo, especialmente diante do número de países africanos com os quais chegamos a ter relações relativamente significativas. Mas, tendo havido uma aceleração

812 Os grupos cobriam as seguintes áreas: cooperação econômica, cooperação espacial, cooperação científica e tecnológica, cooperação nuclear e cooperação industrial-militar. Os grupos reuniram-se ao longo de 1983 e apresentaram as suas conclusões aos dois chanceleres, criando na prática, mesmo que sem resultados concretos, um processo de *follow-up* da troca de visitas e um conjunto de foros políticos que serviram para conter em certa medida as diferenças e discutir possibilidades de cooperação – algumas das quais teriam de esperar o governo Fernando Henrique para se concretizar (área espacial e nuclear). Cf. FIGUEIREDO, J. *Mensagem... [1984]*, p. 165.

813 Em 1983 e 1984, a diplomacia presidencial junto aos desenvolvidos prosseguiu com as visitas ao Brasil do rei da Espanha e do primeiro-ministro da Holanda, ambas em maio de 1983, e do rei da Suécia, Carlos XVI Gustavo, em abril de 1984, e com as visitas do presidente brasileiro à Espanha (11 a 13 de abril de 1984), em "retribuição" à dos soberanos espanhóis ao Brasil, e ao Japão, em maio de 1984, para "renovar o alto sentido político atribuído pelo Brasil aos vínculos existentes com aquela nação asiática". Cf. *id.*, *ibid.*, p. 170. Cf. *id. Mensagem... [1985]*, *cit.*, p. 208 e 210-211.

desse processo no governo Figueiredo, o uso funcional das visitas presidenciais foi uma decorrência natural e coerente – o trabalho exploratório estava concluído[814]. No caso da China, a visita serviu para fechar o ciclo do estabelecimento de relações e abrir o da cooperação, que só se intensificaria, indiferente às turbulências econômicas e desenvolvimentos políticos no Brasil nos anos seguintes.

O governo Figueiredo tem, assim, duas realizações importantes no campo da diplomacia presidencial: primeiro, consolida um caráter sistemático, funcional e ativo para essa diplomacia, em contraste com a velha tendência reflexa da maior parte dos presidentes brasileiros; e, segundo, faz uma primeira investida de universalização da sua utilização, alcançando pela primeira vez todos os principais eixos da nossa política externa e cobrindo uma extensão geográfica mais ampla. De certa forma, Figueiredo agregaria essa dimensão da universalidade à diplomacia presidencial de Geisel, ela mesma com forte originalidade. Um novo grau zero, um novo padrão ou patamar, seria estabelecido com Figueiredo, mas o governo Sarney voltaria a ampliar o escopo da diplomacia presidencial com a iniciativa da integração Brasil-Argentina, construída à base de grandes impulsos presidenciais,

814 O Brasil recebe as visitas dos seguintes presidentes africanos: Zâmbia (1979), Guiné Equatorial e Guiné-Bissau (1980), Mali (1981), Congo (1982) e novamente da Guiné-Bissau (1984). As referências são extraídas das *Mensagens* presidenciais relativas àqueles anos. Figueiredo fez sua viagem pioneira à África, "marco histórico nas relações afro-brasileiras", em novembro de 1983, visitando Argélia, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Nigéria e Senegal, com a ideia de afirmar a "política de aproximação positiva e amistosa [...] da forma mais expressiva, com minha viagem a cinco países [...] que, em sua diversidade, são representativos do continente africano". Cf. FIGUEIREDO, J. *Mensagem... [1984]*, *cit.*, p. 159 e 165-166. A visita presidencial à China foi realizada em junho de 1984, "coroando um processo de aproximação de dez anos", e foi marcada pela assinatura de quatro acordos de cooperação nas áreas de ciência e tecnologia e comercial. Não foi um fato isolado nas relações bilaterais; ao contrário, teve um processo de preparação que se iniciou dois anos antes com a visita também pioneira do chanceler Saraiva Guerreiro. Cf. GUERREIRO, R. S., *op. cit.*, p. 169-171. Além de culminar o processo iniciado com o reconhecimento em 1974, a visita presidencial foi parte de uma intensa troca de visitas ministeriais e de missões técnicas entre os dois países, que prosseguiria nos governos seguintes. Cf. FIGUEIREDO, J. *Mensagem... [1985]*, *cit.*, p. 208-209.

e completaria o caráter universal das visitas, acrescentando alguns países-chave, como a URSS – o primeiro país do bloco socialista a ser visitado por um presidente brasileiro –, Angola, Suriname e a Guiana, no mapa da diplomacia presidencial brasileira.

9.7. O "momento presidencial" de Tancredo Neves

A diplomacia da chamada "Nova República" começou com a viagem que o presidente eleito Tancredo Neves fez, em fins de janeiro e começo de fevereiro de 1985, à Europa, América do Norte e América do Sul, seu "momento presidencial", que projetou, no plano internacional, "o significado das transformações internas ocorridas em nosso país com o advento da Nova República", no comentário de Celso Lafer[815]. "Foi o momento em que o Brasil apresentou-se ao mundo em sua nova condição democrática e em que se delinearam as linhas mestras da ação diplomática futura", registra a *Mensagem* presidencial de 1986[816].

A viagem foi uma maratona de contatos por Portugal, Espanha, Itália, Vaticano, França, Estados Unidos, México, Peru e Argentina, além de um discurso na OEA[817]. Não é incorreto dizer que foi concebida, em parte, como um estratagema para afastar o presidente eleito das pressões em torno da formação

815 Cf. LAFER, C. "El legado diplomático de Tancredo Neves: su significado para la política exterior de Brasil". In: *id. Ensayos liberales.* México: Fondo de Cultura Económica (Breviarios), 1993, p. 314-315.

816 Cf. SARNEY, J. *Mensagem ao Congresso Nacional.* Brasília, 1986, p. 52.

817 Cada escala diferiu em extensão e escopo, sendo a mais intensa em Portugal, onde Tancredo recebeu inclusive o Doutorado *Honoris Causa* em Coimbra, e a mais importante, naturalmente, em Washington, onde Tancredo manteve contatos no Executivo (o presidente Reagan, o secretário de Estado Shultz), no Congresso, junto à imprensa (entrevista no *National Press Club)* e no BID e Banco Mundial; no Peru, foi simples escala, que permitiu uma rápida entrevista com o presidente Belaúnde Terry. O melhor relato sistemático da viagem, que guardou certa semelhança com a maratona pós-eleitoral de Juscelino Kubitschek, foi publicado 25 anos depois: trata-se do diário que fez durante todo o périplo o embaixador Rubens Ricupero, que assessorou Tancredo, em parte, na preparação substantiva dos encontros. Cf. RICUPERO, R. *Diário de bordo: a viagem de Tancredo Neves.* São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2010. O livro inclui um testemunho pessoal meu sobre a preparação da visita. Cf. DANESE, S. "Um anônimo da Nova República", *ibid.*

do seu ministério. Também é possível que Tancredo quisesse deixar o governo Figueiredo, em fase final, concluir a seu modo as tratativas que vinha mantendo com os credores em torno da questão da dívida – um assunto incômodo que Tancredo preferia receber encaminhado, como deixou claro sempre que a ele se referiu. Ainda assim, a viagem teve uma intenção diplomática, como parte de um projeto.

Mesmo que ainda pouco à vontade com os temas de política externa e sendo obrigado frequentemente a tratar do tema da dívida, que dominava e constrangia as relações exteriores do Brasil em 1985, o presidente eleito levou àqueles países, alguns dos quais na lista dos nossos principais parceiros, e com intensa cobertura da imprensa brasileira, a nova imagem do Brasil e valeu-se, como alavancagem diplomática, do espaço que se abria para o país e para o seu futuro governo em função do retorno a um regime civil e da reconstrução da democracia. O interesse despertado pelo novo governo brasileiro se expressou, por exemplo, no fato de que, fora da programação, o presidente francês François Mitterrand convidou Tancredo, durante sua estada na Itália, para um rápido contato no sul da França, onde se encontrava, enviando seu avião para conduzir o presidente eleito.

A viagem ajuda a corroborar algumas impressões, já entrevistas na coletiva que Tancredo deu pouco depois de eleito, e que são úteis para especular sobre o que teria sido a sua diplomacia presidencial. Por exemplo, Tancredo, embora demonstrando grande vitalidade e disposição para viajar, não atribuía prioridade elevada à política externa, preferindo deixá-la nas mãos do Itamaraty, que não cessava de elogiar e cuja política não se cansava de referendar. Sua visão do mundo, no entanto, era fortemente marcada pela política externa dos anos 50, o que explica que Portugal, por exemplo, ocupasse um lugar de destaque no seu discurso. Na sua estreia internacional,

Tancredo preferiu sempre ater-se aos cânones da chancelaria, evitando temas controversos como Cuba ou a dívida externa. Dava, por exemplo, um realce excessivo ao Grupo de Contadora, na análise dos conflitos centro-americanos, ou a princípios genéricos, como a não intervenção, cuja explicitação em nada contribuía para apresentar o que mudaria – se é que algo mudaria – na política externa do primeiro governo civil após 22 anos de regime militar e 11 de uma intensa política externa.

O padecimento e morte inverossímeis de Tancredo Neves privaram-nos de conhecer a sequência dessa estreia da Nova República na política externa. O novo perfil externo do país pôde, de qualquer forma, ser confirmado nas cerimônias de posse, a 15 de março de 1985, e nas exéquias de Tancredo Neves, pelo número de mandatários presentes aos dois eventos: na posse, os presidentes da Argentina, Equador, Nicarágua, Paraguai e Uruguai e o primeiro-ministro do Suriname; nas exéquias, os presidentes da Colômbia, Venezuela, Paraguai e Uruguai[818]. Esse ensaio de diplomacia presidencial seria um bom introito para a intensa agenda presidencial latino-americana que marcaria a "Nova República" sob o sucessor imediato de Tancredo.

9.8. José Sarney e a universalização da diplomacia presidencial brasileira

José Sarney imprimiu um forte acento pessoal à sua diplomacia, que apresentou grande consistência na região sul-americana e foi uma área de êxito incontestável no seu governo, tendo tido consequências muito concretas[819]. O sucesso dessa diplomacia

818 Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório 1985*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1986, p. 7.

819 Até o momento, o texto que melhor descreve a política externa do governo Sarney, com ênfase em aspectos próprios da diplomacia presidencial, é o de SEIXAS CORRÊA, L. F. "A política externa de José Sarney". In: *60 anos de política externa. Crescimento, modernização e política externa*, *cit.*, p. 361-385.

presidencial no Cone Sul foi, ao lado da redemocratização, objeto de sustentada aprovação durante os cinco anos de mandato, compensando em grande medida o fato de que, à exceção do fugaz período de sucesso do Plano Cruzado, o país enfrentou quase sempre condições adversas na economia, em sua inserção externa e nas relações com os países desenvolvidos.

De certa forma, o presidente Sarney completou o que é hoje, *grosso modo* o palco em que se desenvolve a diplomacia presidencial brasileira, ao dar um caráter sistêmico aos encontros presidenciais com a Argentina e o Uruguai, no que mais tarde evoluiria para o MERCOSUL; ao amiudar a participação presidencial na diplomacia multilateral (especialmente na Assembleia Geral da ONU[820], mas trazendo para o Brasil a primeira das grandes conferências de cúpula que se realizariam nos anos 90, a conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento); ao dar um caráter permanente à diplomacia presidencial regional brasileira, com a participação na criação e consolidação do Grupo dos 8, depois Grupo do Rio, na sua dimensão presidencial, e com a promoção da primeira reunião presidencial dos países amazônicos, em Manaus, em 1988 – iniciativas que abriram caminho para outras cúpulas regionais ou sub-regionais latino-americanas; ao ampliar a diplomacia presidencial multilateral aos países de língua portuguesa, promovendo o encontro de São Luís; ao inaugurar a prática da participação presidencial nas posses de presidentes

Os principais textos da política externa do governo Sarney encontram-se nas *Resenhas de Política Exterior do Brasil*, n. 44 a 64. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1985-1990. As *Mensagens ao Congresso Nacional* e os *Relatórios* do MRE, referentes ao período Sarney, são muito pobres de informação sobre a diplomacia presidencial e contêm, não raras vezes, erros ou omissões graves, que explicam a relutância em remeter a eles.

820 Além de comparecer à abertura da XL Sessão da Assembleia Geral da ONU, em setembro de 1985, quando pronunciou seu discurso intitulado "Sentimento do mundo", Sarney, compareceu à III Sessão Especial da Assembleia Geral, em junho de 1988, e à abertura da XLIV Sessão da Assembleia Geral, em setembro de 1989. Cf. SEIXAS CORRÊA, L. F. de. *A palavra do Brasil nas Nações Unidas*, *cit.*, p. 433-451 e 491-506.

latino-americanos; e ao universalizar, do ponto de vista geográfico, a nossa diplomacia presidencial.

A grande ressalva da diplomacia presidencial de Sarney está ligada às limitações que o Brasil apresentava para uma parceria mais intensa com os países desenvolvidos, em contraste com o México, por exemplo, que despontava para a sua fugaz preeminência regional entre 1987 e 1994. O país se via, para isso, constrangido pelo desajuste, pela inflação, pela dívida externa, pelo persistente fechamento da economia e pela moratória decretada em fevereiro de 1987 – "um ato soberano de um país soberano, no pleno exercício da sua soberania"[821], que no entanto não teve a exploração de *marketing* político da ruptura com o FMI de Juscelino, embora tenha motivado até mesmo uma mensagem de solidariedade de Fidel Castro oferecendo-se para mobilizar os Não Alinhados e os socialistas em apoio à medida[822].

A não ser pela visita aos Estados Unidos, concebida no auge do sucesso do Plano Cruzado e realizada ainda durante a sua vigência, e por uma visita de menor importância à Itália, nenhum outro grande parceiro desenvolvido do Brasil abriu espaço para uma visita presidencial brasileira, embora os presidentes da França e da Alemanha tenham visitado o Brasil. A diplomacia presidencial de Sarney teve, assim, em contraste com a sua extraordinária dimensão latino-americana, uma compreensível atrofia em relação ao mundo desenvolvido, que só seria corrigida no governo Fernando Henrique Cardoso, após um breve interlúdio no início do governo Collor.

Coube também a Sarney dar um perfil civil, democrático, à diplomacia presidencial, ainda que sem a intenção de

821 Cf. SARNEY, J. *Mensagem ao Congresso Nacional.* Brasília, 1987, p. 11.

822 Cf. *Resenha de política exterior do Brasil*, n. 52, jan./fev./mar. de 1987, p. 106.

instrumentalizá-la com fins políticos internos[823]. Assim, por exemplo, as visitas de Sarney a países latino-americanos, a Portugal e aos Estados Unidos foram compondo o *formato* da grande visita presidencial sob o regime democrático, incorporando à prática consolidada nas etapas anteriores (imprensa, assinatura de atos, atos e audiências protocolares, emissão de comunicado conjunto, vertente empresarial), as vertentes parlamentar (sessão solene no Congresso do país visitado), acadêmica (palestra ou discurso em instituição acadêmica de grande prestígio e visibilidade, recebimento de título de *Doutor Honoris Causa*) e intelectual (encontro com escritores, artistas e intelectuais), que naturalmente os presidentes militares não exploravam. As visitas a Portugal, em maio de 1986, e ao México, em agosto de 1987, são os melhores exemplos desse novo formato de visita de presidentes civis brasileiros em sua versão maximalista[824].

"Era perceptível", testemunha Seixas Corrêa, "o gosto com que o presidente se ocupava das questões diplomáticas, acompanhando e orientando pessoalmente o trabalho do Itamaraty"[825]. Sarney havia tido alguma experiência diplomática e de política internacional. Havia sido delegado à XVI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1961 (não havia ainda a figura do observador parlamentar), participando da Comissão de Política Especial, onde fez dois pronunciamentos, e observador parlamentar em 1974,

823 Perguntado sobre a relação entre política externa e política interna, o ex-presidente insistiu que nunca procurou extrair benefícios diretos da sua ação diplomática, porque nunca acreditou que a política externa pudesse ter relevância maior seja no Congresso, seja na opinião pública. Entrevista ao A., 10 de maio de 1997.

824 Em Portugal, por exemplo, Sarney discursou na Academia de Ciências de Lisboa, encontrou-se com escritores portugueses, recebeu o título de *Doutor Honoris Causa* da Universidade de Coimbra, discursou em sessão solene da Assembleia Legislativa de Portugal e da Câmara Municipal do Porto. Cf. *Resenha de política exterior do Brasil*, n. 49, abr./maio/jun. de 1986, p. 3-36. No México, falou ao Congresso e fez palestra no Colegio de México, além de ter mantido encontro com intelectuais mexicanos.

825 Cf. SEIXAS CORRÊA, L. F. de. "A política externa de José Sarney", *cit.*, p. 365.

quando apresentou um nutrido relatório de mais de 200 páginas em colaboração com o senador Konder Reis[826]. No Senado Federal fez vários discursos sobre política externa[827], "a que [...] costumava acudir para situar e amparar a sua reflexão sobre o problema que enfrentava"[828].

Ao assumir, José Sarney não tinha um projeto pronto sobre política externa; não discutira o assunto com Tancredo Neves; tampouco participara da concepção da viagem do presidente-eleito. Mas trouxe uma visão intuitiva e militante sobre a importância da América Latina, mais especificamente sobre a América do Sul[829], e foi precisamente aí, no projeto de integração com a Argentina, embrião do MERCOSUL, onde deixou sua maior herança – objetivamente uma das maiores marcas da diplomacia presidencial brasileira. O ex-presidente reivindica a iniciativa de inscrever na Constituição Federal o compromisso brasileiro com a integração latino-americana, persuadindo o ex-chanceler, então senador constituinte, Afonso Arinos, a introduzir o preceito

826 Depoimento ao A., em 10 de maio de 1997. Seixas Corrêa corrobora a informação: Sarney "[i]ntegrara diversas delegações do Brasil a reuniões internacionais e realizara inúmeras missões no exterior como deputado, governador e senador. Adquirira nesse processo a experiência de que se valeria tanto para formular a política exterior do seu governo, como para executá-la, no exercício permanente da chamada 'diplomacia presidencial', que soube conduzir, abrindo ao Brasil acesso e participação em círculos anteriormente fechados em virtude das inibições de seus antecessores". Cf. SEIXAS CORRÊA, L. F. de. "A política externa de José Sarney ", *cit.*, p. 364.

827 "Eu era um dos poucos parlamentares que tratava de política externa [...]", diz Sarney. "Sempre tive um gosto pela política externa. No parlamento não me lembro de muitos que tivessem essas preocupações; eu tinha sempre; opinei sobre vários assuntos, fiz alguns discursos e fui o orador que saudou o Carlos Andrés Pérez quando veio ao Brasil, próximo ao presidente Carter. Nesse dia, eu disse que a visita dele era mais importante do que a visita do Carter. Isso criou uma certa perplexidade. Eu achava que, em relação à América Latina, dizia-se que éramos irmãos, mas na verdade sempre vivíamos de costas [...]". Entrevista ao A., 10 de maio de 1997.

828 Cf. SEIXAS CORRÊA, L. F. de. "A política externa de José Sarney", *cit.*, p. 364.

829 "Levei para o governo essas duas noções básicas: primeiro, a de que havia uma América do Sul, e, segundo, a de que o Brasil devia ter uma posição não hegemônica, mas de exercício do seu peso específico na região. Nosso complicador era a Argentina. Nunca tivemos divisões de fundo, problemas de fronteira, guerras; sempre foram rivalidades superficiais; não existia o que houve entre a Alemanha e a França. Estava na minha cabeça o Tratado Franco-Germânico". Cf. *Ibid.*

constitucional[830]. E explica um interesse maior do Congresso Nacional por política externa a partir da integração com a Argentina, que despertou a bancada do Rio Grande do Sul, sensibilizada pelos impactos diretos que os acordos traziam para a economia gaúcha, para a importância de acompanhar mais de perto e de forma mais sistemática as iniciativas do Executivo[831].

Sarney manteve, no primeiro ano, o chanceler designado por Tancredo, Olavo Setúbal, e por quase três o embaixador Rubens Ricupero, na condição de subchefe do Gabinete Civil da Presidência, e depois como assessor especial. Sarney começou com uma inovação: depois de muitos anos, foi o primeiro presidente brasileiro a contar com uma assessoria diplomática formal na presidência da República[832] – ainda que não estivesse claramente definida nem na estrutura funcional, nem no espaço físico da presidência.

Embora o projeto diplomático do governo Sarney, mesmo com os influxos dele provindos, tivesse uma feição nitidamente técnica, pela conjunção do trabalho da chancelaria com o da assessoria diplomática do presidente, o seu pensamento sobre política externa foi consolidado em alguns textos cuja autoria o presidente fez questão de assumir plenamente: o discurso na abertura da XL Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro de 1985[833], o artigo-testemunho

830 *Ibid.*

831 *Ibid.*

832 Cf. SEIXAS CORRÊA, L. F. de. "A política externa de José Sarney", *cit.*, p. 365. A Assessoria Internacional, como ficou sendo chamada informalmente, foi chefiada pelos embaixadores Rubens Ricupero (1985-1987) e Seixas Corrêa (1987-1990). Contava, ademais, com apenas um assessor diplomata – excepcionalmente, em 1987, chegou a contar com dois assessores. Sobre a assessoria, ver a nota 117. Ali trabalhei de abril de 1985 a abril de 1987, exercendo primordialmente a função de *speechwriter*, não apenas da área de política externa.

833 Cf. SEIXAS CORRÊA, L. F. de. *A palavra do Brasil nas Nações Unidas*, *cit.*, p. 433-451.

que publicou na *Foreign Affairs*, em outubro de 1986[834], sobre as linhas gerais do Plano Cruzado e seu impacto na política externa brasileira, e o artigo sobre relações com os Estados Unidos, que publicou na *Harvard International Review*, em fevereiro de 1989[835]. Sarney retomou também, em 1987, a prática dos discursos presidenciais na formatura do Instituto Rio Branco, que lhe davam uma oportunidade de desenvolver conceitualmente a sua política externa[836].

A diplomacia presidencial de Sarney seguiu, a exemplo do governo Figueiredo, com variados graus de intensidade e ritmo, as principais linhas de orientação da política externa brasileira, mas a América Latina e particularmente o Cone Sul, com destaque para a Argentina e o Uruguai, foram o espaço privilegiado da sua diplomacia presidencial. Foi a América Latina a área em que ocorreu o maior número de trocas de visitas, encontros presidenciais (na fronteira ou em cidades do interior brasileiro), reuniões multilaterais de cúpula e projetos de inspiração presidencial, seja como resultado de iniciativas brasileiras, seja como consequência do fenômeno do florescimento da diplomacia presidencial em toda a América Latina democrática – um fato que foi criando uma agenda presidencial obrigatória no continente, na qual a ausência, por si só, tinha um preço político[837]. "Coube-me", resumiria

834 Cf. SARNEY, J. "Brazil: a President's story". In: *Foreign Affairs*, outono de 1986. Ao contrário de Jânio Quadros, Sarney participou ativamente da redação do artigo, que revisou incontáveis vezes na versão em português.

835 Cf. *id.* "The path of maturity in Brazilian-American relations". In: *Harvard International Review*, fevereiro de 1989.

836 "Revivo hoje antiga tradição: os novos diplomatas, no dia da sua formatura, recebem do Presidente da República estímulo e esclarecimento sobre as diretrizes de política externa que lhes caberá executar [...]". Cf. SARNEY, J. "Discurso do dia do diplomata", 13 de maio de 1987. In: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 53, abr./maio/jun. de 1987, p. 61.

837 Em 1985, Sarney visitou o Uruguai (12 a 14 de agosto); fez, a caminho das Nações Unidas, escala técnica em Caracas e no México, recém-afetado por violento terremoto, mantendo conversações com os presidentes (última semana de setembro); encontrou-se com o presidente argentino Raúl

Sarney em sua última *Mensagem* ao Congresso, "semear e colher os primeiros frutos de uma política de integração com a América Latina, participando da fundação do grupo dos Oito, promovendo uma diplomacia presidencial com nossos vizinhos, leal e objetiva,

Alfonsín em Foz do Iguaçu e Puerto Iguazú (29 e 30 de novembro) e com o presidente Stroessner, em Itaipu, para inaugurar a terceira turbina (9 de outubro) e recebeu a visita do primeiro-ministro do Suriname. Em 1986, recebeu o presidente colombiano Belisario Betancur em Manaus, para instituir a Comissão de Coordenação Brasileiro-Colombiana (30 de janeiro); visitou a Argentina (28 a 30 de julho); recebeu os presidentes da Venezuela, Jaime Lusinchi (9 de abril), de El Salvador, José Napoleón Duarte (20 e 21 de maio), do Uruguai, Julio Sanguinetti (11 a 13 de agosto) e da Argentina, Raul Alfonsín (9 a 11 de dezembro) e encontrou-se com Julio Sanguinetti nas duas vezes em que esteve com Alfonsín. Em 1987, viajou a Montevidéu, para encontrar-se com os presidentes do Uruguai e da Argentina, este último em visita oficial ao Uruguai (maio); visitou a Argentina, estendendo sua viagem até Viedma, então pensada para ser a futura capital da Argentina (15 a 17 de julho), o México (16 a 20 de agosto) e a Venezuela (15 a 17 de outubro); encontrou-se com Stroessner, em Itaipu, para inaugurar as duas primeiras turbinas de 60 ciclos (16 de janeiro) e com o presidente do Peru, Alán García, em Rio Branco e Puerto Maldonado, com o lançamento do "Programa de Ação de Puerto Maldonado" (2 e 3 de junho); fez escala técnica em Trinidad e Tobago, mantendo conversações com o primeiro-ministro Robinson (agosto); participou da I Reunião Presidencial do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação (Grupo dos 8, depois Grupo do Rio), em Acapulco (novembro), no regresso da qual fez escala em São José da Costa Rica para cumprimentar o presidente Oscar Arias pelo recém-obtido Nobel da Paz; conversou por telefone com Fidel Castro (janeiro) e recebeu a visita do mandatário surinamense Desi Bouterse (11 de setembro). Em 1988, fez nova troca de visitas com Alfonsín (Alfonsín visita o Brasil de 6 a 8 de abril e Sarney visita a Argentina de 28 a 30 de novembro); visitou a Colômbia (7 a 9 de fevereiro) e a Bolívia (31 de julho a 3 de agosto); encontrou-se com o presidente da Colômbia, Virgilio Barco, em Carajás (16 de abril), e com o presidente da Venezuela, Jaime Lusinchi, em São Luís e Trombetas (8 e 9 de outubro); e participou da II Reunião Presidencial do Mecanismo Permanente, em Punta del Este (novembro). Em 1989, foi o primeiro presidente brasileiro a visitar o Suriname e a Guiana (2 e 3 e 3 e 4 de março, respectivamente) e o Equador (25 e 26 de outubro); visitou o Paraguai (13 de novembro); promoveu a primeira reunião dos presidentes dos países-membros do Tratado de Cooperação Amazônica, em Manaus (4 a 6 de maio); participou da II Reunião Presidencial do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação, em Ica, Peru (11 e 12 de outubro); encontrou-se em Uruguaiana com os presidentes Sanguinetti e Menem, recém-empossado (22 de agosto); e recebeu as visitas dos presidentes do Peru, Alán García (6 e 7 de maio), do Suriname, Ramsewak Shankar (9 a 13 de agosto), da Argentina, Carlos Menem (23 de agosto, em seguida ao encontro tripartite de Uruguaiana) e da Guiana, Hugh Desmond Hoyte (3 a 7 de outubro). Sarney também esteve presente às posses de alguns presidentes sul-americanos; aproveitou-se desse pretexto para visitar, nos últimos dias do seu governo, o Chile, o único país sul-americano em que não havia estado, para a posse do primeiro presidente civil chileno desde Allende. Patricio Aylwin. Os dados sobre as atividades presidenciais do governo Sarney estão esparsos nas Mensagens ao Congresso Nacional, 1986 a 1990, nos *Relatórios* do Ministério das Relações Exteriores, 1985 a 1989, e nas *Resenhas de Política Exterior do Brasil*, n. 44 a 64, 1985 a 1990.

lançando as bases do Mercado Comum. Vivi e tornei-me andarilho dessa causa, com grande paixão"[838].

O eixo latino-americano foi centrado na relação com a Argentina e o Uruguai, o país que recebeu propositadamente a primeira visita de Sarney, de 12 a 14 de agosto de 1985. Sarney estabeleceria uma amizade pessoal com Sanguinetti e Alfonsín, que manteve sempre e da qual fala com orgulho. Com a Argentina, o processo da diplomacia presidencial começou com o encontro fronteiriço de 29 e 30 de novembro de 1985, para a inauguração da Ponte Tancredo Neves entre Foz do Iguaçu e Puerto Iguazú. É o marco inicial do Programa de Integração Brasil-Argentina e, portanto, do próprio MERCOSUL; mas, naquele momento, é um ponto alto na consolidação do processo de *confidence building*, que havia sido iniciado com o Acordo Tripartite e a diplomacia do governo Figueiredo: foi assinada a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, até hoje marco na relação bilateral, e Alfonsín visitou simbolicamente Itaipu. A partir daí, a diplomacia presidencial seria a marca das relações Brasil-Argentina-Uruguai, através de sucessivos encontros bilaterais ou sob a nova modalidade de incorporação do presidente Sanguinetti aos encontros entre os presidentes do Brasil e da Argentina, iniciada com a troca de visitas entre Sarney e Alfonsín em 1986[839]. Em cada um desses encontros, foram sendo assinados instrumentos nos campos político (sobretudo a área nuclear),

838 Cf. SARNEY, J. *Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 4ª Sessão Legislativa da 48ª Legislatura*. Brasília, 1990, p. XXIII-XXIV. Seixas Corrêa lembra que "[a]o final do seu mandato, o presidente Sarney orgulhava-se de ter visitado todos os países da América do Sul [além do México (Trinidad e Tobago) e Costa Rica], alguns mais de uma vez, tendo recebido em Brasília praticamente todos os seus colegas da região. Alterando a prática anterior, o presidente passou também a prestigiar pessoalmente a posse de diversos presidentes latino-americanos, estabelecendo com seus colegas uma relação de trabalho e confiança fundamental para o êxito do seu projeto regional". Cf. SEIXAS CORRÊA, L. F. de. "A política externa de José Sarney", *cit.*, p. 373.

839 Sarney fez uma histórica visita de Estado a Buenos Aires de 28 a 30 de julho de 1986, sendo o primeiro presidente a ser recebido no Congresso argentino desde a visita de Getúlio Vargas em 1935; Alfonsín retribuiu a visita de 9 a 11 de dezembro de 1985. "[D]esde 1986, [Sanguinetti] esteve presente a todos os encontros dos seus colegas do Brasil e da Argentina". Cf. SARNEY, J. *Mensagem*...

econômico (protocolos setoriais de cooperação) e de integração física, a muitos dos quais se associava o Uruguai, gerando-se assim a massa crítica, política e econômico-comercial, que daria amparo ao projeto do MERCOSUL, a partir de 1990.

Fora do eixo das relações intralatino-americanas, Sarney desenvolveu sua diplomacia presidencial bilateral topicamente, dentro de algumas das demais linhas de atuação da política externa do seu governo – as relações com os países desenvolvidos, com o Leste europeu, com a Ásia e com a África. Fez sua estreia internacional (após a visita ao Uruguai, ponto de partida do seu projeto regional) na abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro de 1985, onde manteve também encontros paralelos com oito chefes de estado e governo[840]. No eixo europeu, fez uma imponente visita de Estado a Portugal (4 a 9 de maio de 1986) e recebeu Mitterrand em outubro de 1986 para o lançamento do projeto França-Brasil, mas o restante da agenda é diluído e desarticulado, à exceção da visita à União Soviética (17 a 21 de outubro de 1988), a primeira de um presidente brasileiro, acompanhado de missão de 120 empresários. Essa viagem deu ao presidente brasileiro não apenas a oportunidade de um contato intenso com uma grande personalidade mundial como Gorbachev, mas uma importante, ainda que tardia, possibilidade de atualizar a política brasileira em relação ao bloco soviético em plena época da *glasnost* e da *perestroika*[841]. A viagem realizou também parte

48ª legislatura [1990], *cit.*, p. 48. A chancelaria da embaixada brasileira em Buenos Aires registra o ato inaugural, em 1989, com a presença dos três presidentes...

840 Sarney encontrou se com os presidentes de Moçambique. Samora Machel, do México, Miguel de la Madrid, do Peru. Alán García, do Uruguai, Julio Sanguinetti, da Venezuela, Jaime Lusinchi e do Panamá, Nicolás Ardito Barletta; com os chefes de governo da Espanha, Felipe González, e da Polônia, Wojciech Jaruselski; e com o secretário de Estado George Shultz e o chanceler soviético Edouard Shevardnadze. Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório 1985*, *cit.*, p. 54-55.

841 Além de Portugal e URSS, onde assinou com Gorbachev, além de vários atos bilaterais, a pomposa *Declaração sobre os princípios da integração em prol da paz e da cooperação internacional*, "documento balizador das relações Leste-Sul", de acordo com a *Mensagem ao Congresso* de 1990

do projeto de estreitar as relações com "países do nosso nível", numa referência à União Soviética, China e Índia, a que Sarney pessoalmente atribuía importância, fora da América do Sul, como objetivos prioritários da diplomacia brasileira e como forma de demonstrar autonomia em relação aos Estados Unidos[842]. Sarney nunca conseguiria retribuir as visitas dos presidentes francês e alemão, sequer a de Felipe González.

As relações com os Estados Unidos, de grande turbulência e conflito durante praticamente todo o período presidencial de Sarney, tiveram um momento de relativa distensão na visita de Estado que o presidente brasileiro fez a Washington, em 10 e 11 de setembro de 1986, um ano e três dias depois de o governo norte-americano, justamente no 7 de setembro de 1985, ter anunciado a decisão de impor retaliações comerciais contra o Brasil em função do diferendo sobre a lei de informática, abrindo um longo período de acrimônia nas relações bilaterais, agravado pela moratória de 1987. A visita, que chegou a incluir por última vez uma sessão conjunta do Congresso norte-americano para ouvir um presidente brasileiro (conseguida após muitas gestões da Embaixada em Washington, mas esvaziada pela ausência de um

(*cit.*, p. 54), Sarney visitou oficialmente a Itália (em conexão com a visita a Portugal, mas essa visita é objeto apenas de menção tanto na *Mensagem ao Congresso Nacional* relativa a 1986 quanto no *Relatório* do MRE, de 1985, sem qualquer menção na *Resenha* correspondente); fez escalas técnicas em Lisboa e Paris, a caminho da União Soviética, em 1988, mantendo conversações com seus homólogos; e esteve na França, para as comemorações do bicentenário da Revolução Francesa (julho de 1989); e recebeu no Brasil as visitas dos presidentes da França, François Mitterrand (outubro de 1985), da Alemanha, Richard von Wizsaecker (15 de março de 1987) e de Portugal, Mário Soares (março de 1987), dos chefes de governo da Finlândia, Kalevi Sorsa (16 e 17 de junho de 1986, da Espanha, Felipe González (13 a 19 de junho de 1987), de Portugal, Aníbal Cavaco Silva (9 de junho de 1988), e da Tchecoslováquia, Lubomir Strougal (11 de maio de 1988) e do presidente do Conselho Presidencial da Hungria, Károly Németh (novembro de 1987). A governadora-geral do Canadá, país "assemelhado" aos europeus da OCDE, visitou o Brasil em 16 de fevereiro de 1989. É uma agenda reduzida, esparsa e irrelevante, se comparada com a agenda latino-americana do presidente. Os dados são retirados das *Mensagens ao Congresso Nacional*, 1986-1990, *Relatórios* do MRE, 1985-1989, e *Resenhas de Política Exterior do Brasil*, n. 44 a 64, 1985-1990.

842 Entrevista ao A., 10 de maio de 1997.

número minimamente expressivo de congressistas), realizou-se ainda sob o impacto do Plano Cruzado, mas em plena efervescência do contencioso comercial[843].

Mesmo com o interesse despertado pelo Brasil do Cruzado – espelhado na publicação do artigo do presidente na *Foreign Affairs* –, a visita foi um hiato, apenas, nas complicadas relações bilaterais e não teve o impacto político-diplomático que dela se esperou. Ao contrário do que ocorreu em suas relações com alguns presidentes latino-americanos, como Alfonsín, Sanguinetti e De la Madrid, o presidente jamais chegaria perto de desenvolver alguma relação mais pessoal com Reagan ou seu sucessor, George Bush, que ele conhecera na ONU em 1974 ainda como representante permanente dos Estados Unidos, e que só encontrou paralelamente a outros eventos. "As conversas com Bush sempre eram muito difíceis", resumiu ele em entrevista, dando inúmeros exemplos das dificuldades crescentes que enfrentou com os Estados Unidos[844]. O esfacelamento e a ulterior falência do Plano Cruzado, os sucessivos planos e medidas econômicas que se lhe seguiram, a moratória de 1987, a persistência dos diferendos econômico-comerciais e o contraste cada vez mais acentuado com o México e o Chile, no plano econômico, aliaram-se à ênfase norte-americana na América Central para tornar sem maior consequência o esforço presidencial

843 "A decisão do presidente Sarney de ir aos EUA em setembro de 1986, quando o contencioso comercial parecia alcançar o ápice, respondeu a preocupações de duas ordens. A primeira, a de apresentar nos EUA o regime civil e a sua faceta econômica, o Plano Cruzado, que já começava a apresentar sinais de esgotamento, mas que permaneceria submetido às injunções político-eleitorais. A segunda, a de desobstruir os canais de comunicação direta com o governo norte-americano no mais alto nível. [Parecia] importante persuadir o governo, o Congresso e a opinião pública norte-americanos de que as relações globais entre o Brasil e os Estados Unidos eram politicamente muito mais relevantes do que qualquer problema setorial, e que não se deveria deixar que as questões específicas contaminassem o contexto mais amplo". Cf. SEIXAS CORRÊA, L. F. de. "A política externa de José Sarney", *cit.*, p. 378.

844 Entrevista ao A., 10 de maio de 1997. A partir de 1987, a questão ambiental veio somar-se aos contenciosos comerciais e financeiros e aos diferendos políticos na área de não proliferação e vendas de armas, envenenando ainda mais a relação bilateral.

na preparação e realização da visita de 1986. A diplomacia presidencial de Sarney junto aos desenvolvidos chegara ao ápice e ao esgotamento na visita aos EUA.

O eixo asiático teve apoio da diplomacia presidencial nas relações com a China, cujo primeiro-ministro Zhao Zyiang visitou o Brasil em 1985 (30 de outubro a 5 de novembro). Confirmando a intensidade que as relações com a China haviam ganho desde o início da década de 80, o presidente visitou oficialmente o país de 3 a 8 de julho de 1988, culminando um intenso e prolongado processo de preparação que combinou a visita do chanceler brasileiro a Pequim a um movimentado intercâmbio de missões e visitas de autoridades – exatamente na mesma linha do que sucedera na preparação da visita do presidente Figueiredo, em 1984[845]. A visita à Índia, embora tenha figurado nos projetos da diplomacia presidencial, foi adiada mais de uma vez e acabou ficando definitivamente prejudicada. O Japão foi objeto de gestos protocolares no âmbito da diplomacia de cúpula: o príncipe Fumihito veio ao Brasil nas comemorações dos 90 anos da imigração japonesa, em 1988, e Sarney compareceu às exéquias do imperador Hiroíto, em 1989.

A África – mas sobretudo os Países Africanos de Língua Portuguesa, os PALOPs – teve também alguma atenção da diplomacia presidencial de Sarney[846], que visitou Cabo Verde (9 e 10 de maio de 1986), em viagem combinada com a visita a

845 Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório 1988.* Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1990, p. 29-33. Sobre o processo preparatório no ano anterior ao da visita, cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório 1987.* Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1989, p. 25-27.

846 O presidente recebeu no Brasil os presidentes da Argélia, Chadli Bendjedid (13 e 14 de outubro de 1985), do Zaire, Mobutu Sese Seko (16 a 18 de janeiro de 1987), do Cabo Verde, Aristides Pereira (21 a 28 de abril de 1987), e de Moçambique, Joaquim Chissano (8 e 9 de abril de 1988). Em 1989, Sarney promoveu, em São Luís, o Encontro dos Chefes de Estado dos Países de Língua Portuguesa (1º de novembro), que constituiria um embrião da futura Comunidade de Países de Língua Portuguesa. Cf. *Relatórios* do MRE e *Mensagens presidenciais* relativos aos anos mencionados.

Portugal, e depois Angola, em janeiro de 1989, em uma visita que o presidente fez questão de limitar àquele país para elevar o seu significado, eminentemente político[847]. Sarney também assumiria, de forma reservada e discreta, a responsabilidade de patrocinar o lançamento do que viria a constituir, mais tarde, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul – ZOPACAS, que, na sua visão, assumiu a forma de uma resolução das Nações Unidas porque o Brasil não tinha condições nem interesse para propor muito mais do que isso[848].

Fora disso, Sarney patrocinou algumas inflexões diplomáticas importantes: a mudança na política de direitos humanos, com a adesão aos Pactos e Convenções das Nações Unidas e da OEA; o restabelecimento de relações com Cuba; o retorno do Brasil ao Conselho de Segurança da ONU; a adoção de uma diplomacia mais afirmativa na área de meio ambiente, com o lançamento do "Programa Nossa Natureza", em 6 de abril de 1989, e o oferecimento da sede do que seria a Rio-92; e uma política deliberada de remoção de desconfianças na área nuclear[849], através da cooperação e do entendimento com a Argentina.

847 Para a visita a Cabo Verde, cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório 1986*, *cit.*, p. 17-18. Não há referências à visita a Angola (26 a 28 de janeiro de 1989) no *Relatório*, na *Mensagem* ou na *Resenha* correspondentes a janeiro de 1989. A descrição da visita pioneira está na nota de serviço 334v/89, de 20 de janeiro de 1989, do Gabinete Militar da Presidência da República, anexo A.

848 A ZOPACAS, que o presidente foi antecipando como iniciativa já no discurso nas Nações Unidas, em 1985, e nos discursos que fez em Portugal e Cabo Verde, em 1986 foi talvez a única iniciativa de diplomacia paralela do governo Sarney. O presidente reconheceu que a proposta foi feita a ele, pessoalmente, pelo embaixador Celso Souza e Silva, que lhe levou um documento sobre o assunto, mais ambicioso do que a forma finalmente adquirida pela ZOPACAS. Sarney, que à época já estava comprometido com a sua política sul-americana, passou o assunto ao Itamaraty, com a recomendação de que fosse levado adiante com menos abrangência do que a proposta. Entrevista ao A., 10 de maio de 1997. Cf., TAMBÉM MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório 1986*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1988, p. 63-64.

849 Tanto o reconhecimento da capacitação brasileira para enriquecer o urânio, com a ressalva formal de que somente seria utilizado para fins pacíficos (1987), quanto o lançamento do "Programa Nossa Natureza" (1989), foram objeto de discursos presidenciais. Cf. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 54, jul./ago./set. de 1987, p. 31-34 (urânio), e n. 61, abr./maio/jun. de 1989, p. 11-24 ("Programa Nossa Natureza").

Mesmo com as deficiências causadas pelos constrangimentos a que o país esteve submetido na área econômica, a diplomacia presidencial de José Sarney deixaria um importante legado para os seus sucessores. Além de consolidar um ágil mecanismo de interação entre os presidentes do Brasil, Uruguai e Argentina, que mudaria o perfil da diplomacia regional, Sarney universalizou o alcance espacial da diplomacia presidencial brasileira, alcançando por primeira vez países que há muito estavam no horizonte diplomático brasileiro, como Angola, Guiana, Suriname e a própria URSS, e completou a sua abrangência, familiarizando-a com a tendência regional e mundial ao uso crescente do instrumento, especialmente na realização de encontros multilaterais – muitos deles de discutível valor prático, convém registrar.

Ao estabelecer, de forma bastante intensa, os parâmetros da diplomacia presidencial democrática do Brasil e ao dar um novo conteúdo às relações com a América Latina em geral, mas particularmente com a Argentina e o Uruguai, à base do envolvimento pessoal, direto e sistemático do presidente da República, Sarney criaria um novo "grau zero" na diplomacia presidencial brasileira, que só seria modificado no governo Fernando Henrique. Collor, por falta de método e sistema, agravada pela crise de autoridade do seu governo, e Itamar Franco, pela sua personalidade e pelos constrangimentos e outras prioridades que o próprio país lhe impunha, ficaram muito aquém da diplomacia presidencial de Sarney.

9.9. Fernando Collor e Itamar Franco

Embora com diferentes projetos diplomáticos – e com diferentes preocupações no plano interno –, os governos Collor e Itamar Franco encontraram um sistema de relações diplomáticas regionais que, nem sempre com o pleno engajamento do presidente brasileiro, consolidava o uso – às vezes o abuso – da diplomacia

presidencial como instrumento de ação. Essa consolidação teve uma vertente pragmática, da integração no âmbito do Cone Sul, que gerou a prática regular de entendimentos presidenciais entre o Brasil, a Argentina e o Uruguai, logo estendida ao Paraguai, com a criação do MERCOSUL e o seu sistema de reuniões presidenciais semestrais no âmbito do Conselho; e uma vertente retórica, da "consulta e coordenação" no âmbito do Mecanismo de Consulta e Concertação Política (Grupo do Rio), duplicado pelo mecanismo das Conferências Ibero-Americanas, ambos com um calendário rígido de cúpulas anuais[850].

Dessa forma, a diplomacia brasileira passou, em curto espaço de tempo, a enfrentar uma agenda "obrigatória" de compromissos presidenciais, que chegou a obrigar teoricamente o presidente a participar de cinco cúpulas anuais (duas do MERCOSUL, uma do Grupo do Rio, uma da Conferência Ibero-Americana e uma do G15). Essa "agenda obrigatória" mascarou em certa medida a verdadeira diplomacia presidencial dos governos Collor e Itamar Franco – aquela que decorria de um projeto próprio, deliberado, de ação diplomática usando a diplomacia presidencial.

Foram governos com uma intensa agenda multilateral regional, que teve grande sustentação no caso da criação e paulatina implementação do MERCOSUL, uma iniciativa que se tornou uma realidade a poder de compromissos presidenciais a que os presidentes brasileiros sempre estiveram presentes a partir do governo Sarney. Contudo, fora do cronograma gradual de implementação do MERCOSUL, de fato impulsionado pelas reuniões do Conselho, graças ao efeito catalisador da participação dos presidentes sobre a ação dos negociadores, a diplomacia

850 Essa tendência regional espelhava a tendência mundial da criação de grupos de *geometria variável*, como o Grupo dos Quinze, que também se somou à nossa agenda presidencial, ou de convocação de reuniões de cúpula mundial como a Cúpula da Criança e a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a que se seguiram várias outras.

presidencial regional entraria em uma rotina, funcionando quase sempre como mera oportunidade de promover encontros paralelos e gerar uma certa familiaridade entre os presidentes – algo que as personalidades dos dois sucessores imediatos de José Sarney, por razões muito diversas, é certo, não ajudavam. Quase sempre foram reuniões insípidas, que não favoreceram nada de concreto além da *photo opportunity*, da "foto de família", da reunião em si ou do seu "espírito". Como o Brasil de Collor e Itamar Franco, na maior parte do tempo, estava às voltas com dificuldades internas, o país sequer podia valer-se do seu peso específico para explorar as oportunidades políticas geradas por esses encontros, a exemplo do que fazia o mexicano Salinas de Gortari, por exemplo.

O interesse dessa atividade presidencial de Collor e Itamar Franco é apenas relativo, porque a participação presidencial brasileira nunca se transformou em liderança ou em fator decisivo no encaminhamento dessas reuniões ou das propostas paralelas nelas apresentadas, como foi o caso da sugestão do presidente Itamar Franco, em Santiago, em dezembro de 1993, de criação de uma "área de livre comércio da América do Sul", logo abandonada. No MERCOSUL, Collor e Itamar Franco encontraram, cada um em seu momento, um processo em andamento, ao qual deram apoio, mas provavelmente não liderança. Na verdade, foram muito mais homologadores do ímpeto negociador brasileiro do que provedores de verdadeira inspiração; mas são os presidentes brasileiros que estiveram à frente do governo em dois momentos decisivos: a assinatura do Tratado de Assunção (1991), que criou o MERCOSUL, e a do Acordo de Ouro Preto (1994), que implantou a União Aduaneira.

Collor iniciou sua diplomacia presidencial com uma intensa viagem de presidente eleito, que o levou a vários países desenvolvidos com a ideia de apresentar aos governos e empresariados

o seu projeto de governo e o seu estilo de administrador – que lhe valeu o ambíguo apelido de "Indiana Jones", conferido por George Bush logo em seu primeiro encontro[851]. Com grande cobertura da mídia brasileira, foi recebido por líderes como Bush, Gorbachev, Kohl e Margareth Thatcher e por importantes plateias empresariais e de formadores de opinião, levantando grandes expectativas em relação a suas propostas de abertura e modernização da economia e de "boa governança".

A mesma intensidade da viagem de presidente eleito repetiu-se em seu programa de diplomacia presidencial, que se beneficiou do interesse internacional e regional gerado pelo programa econômico heterodoxo e pelo discurso inicial de modernização do país, de convergência com os países desenvolvidos sobretudo em matéria econômico-comercial e financeira e de compromisso com avanços em certas áreas de interesse de governos e opinião pública internacional, como meio ambiente, não proliferação, direitos humanos em geral, direitos dos índios e das crianças, consolidação da democracia. Em diversos discursos no Brasil e no exterior, Collor expôs essas políticas e direcionou-as corretamente para a diplomacia. A perda de credibilidade do governo e a crise inédita de legitimidade em que foi submergido solaparam esse patrimônio em que pôde amparar-se fugazmente a diplomacia presidencial brasileira em seu esforço de reinserir o país no mundo e atualizar o seu discurso diplomático.

Além da circunstância de ser o anfitrião da Rio-92, que presidiu já sob os efeitos das denúncias que inviabilizariam seu governo, e de ser o presidente de turno quando o MERCOSUL amadureceu como projeto dos quatro, no Tratado de Assunção, de 26 de março

851 Collor visitou os Estados Unidos (25-26/1/90), Japão (29/1), União Soviética (1º/2), Alemanha (2-3/2), Reino Unido (7-8/2) e Portugal (9/2). Em cada visita, pronunciou ao menos um discurso de substância. Falou em locais como o *Council of the Americas*, o *Keidanren* e a Academia de Ciências da URSS.

de 1991, a diplomacia presidencial de Collor[852] teve duas vertentes: uma vertente declaratória, de manifestação de intenções e explicitação de projetos de inegável alcance internacional para o Brasil, que não estavam imunes aos propósitos de *marketing* que permanentemente orientavam o presidente (as iniciativas nas áreas de direitos humanos e da criança, as demarcações de terras indígenas, a declaração unilateral de renúncia ao direito de realizar explosões nucleares mesmo com fins pacíficos, as iniciativas na área da não proliferação e da cooperação nuclear com a Argentina)[853]; e uma vertente de visitas.

Marcado – talvez porque nunca foi esboçado por completo – por uma acentuada falta de projeto e de equilíbrio, esse programa de visitas seguiu, de forma algo confusa e assistemática, as grandes linhas da política externa de Figueiredo e Sarney, mas com uma ênfase acentuada nos países desenvolvidos, que abordou de maneira inconsistente, com a ideia de recuperar o terreno e a credibilidade perdidos ao longo da década de 80[854]. Mas o programa ganhou

852 Para um registro da atividade presidencial de Fernando Collor, cf. *Resenhas de política exterior do Brasil*, n. 65 a 71, 1990-1992. Para uma análise crítica da política externa de Collor, cf. BATISTA, P. N. "Modernização ou retrocesso?". In: *Política externa*, v. 1, n. 4, mar./abr./maio de 1993, p. 106-135.

853 Alguns dos principais discursos de Collor na área externa foram o de sua posse (15/3/1990), os três discursos nas Nações Unidas, o discurso perante a Assembleia Legislativa de Portugal e o discurso de abertura da Rio-92. Também tiveram impacto os discursos de anúncios de medidas tópicas nas áreas de direitos humanos, direitos dos indígenas e direitos das crianças.

854 Em 1990, Collor fez sua primeira visita oficial ao exterior à Argentina (5 e 6 de julho), e encontrou-se com Menem em Foz do Iguaçu (28 de novembro), assinando a "Declaração sobre Política Nuclear Comum"; visitou também, em outubro, Portugal – outra imponente visita de Estado de presidente brasileiro – e a então República Tcheca e Eslovaca, e o Japão, em novembro; recebeu as visitas dos presidentes da China, Yang Shangkun (17 a 19 de maio), do Chile, Patricio Aylwin (25 a 27 de julho), do México, Carlos Salinas de Gortari (9 e 10 de outubro), do Equador, Rodrigo Borja (6 e 7 de novembro), e dos Estados Unidos, George Bush (3 e 4 de dezembro), e encontrou-se também com o presidente da Venezuela na fronteira; e participou das Assembleias Gerais da ONU e da OEA e da Cúpula Mundial da Criança, em Nova York. Teve alguns encontros paralelos nas Nações Unidas, um deles com Salinas, que o cooptou para lançar as Reuniões de Cúpula Ibero-Americanas. Cd. COLLOR, F. *Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 49ª Legislatura.* Brasília, 1991, p. 95-98. Para o discurso na XLV AGNU, cf. SEIXAS CORRÊA, L. F. de. *A palavra do Brasil nas Nações Unidas*, *cit.*, p. 507-520. Em 1991, já com o seu programa econômico em dificuldades, o início das denúncias sobre corrupção que levariam ao seu afastamento e *impeachment* em 1992, e

uma componente nova: o presidente levou para suas viagens a prática do *marketing* da figura presidencial, que costumava praticar no Brasil, estreando camisetas com *slogans*, fazendo grande estardalhaço público e dando uma contribuição adicional para desfocar na imprensa os propósitos diplomáticos das visitas. Além disso, a personalidade do presidente o levava a assumir, como se fossem pessoais, compromissos que tinham consequências para a

uma sensível e inesperada mudança no seu discurso diplomático pessoal (expressa na entrevista que concedeu em julho ao jornal mexicano *Excelsior*), Collor visitou a Antártica (fevereiro), fez sua visita oficial aos Estados Unidos (18 e 19 de junho); visitou a Espanha (maio), a Suécia – para receber a "tocha ambiental" (*sic*) – e a Noruega (junho), fora, portanto, do eixo central das relações com a Europa; e fez um rápido périplo africano, compreendendo Angola, Moçambique, Zimbábue e Namíbia (setembro). Encontrou-se na fronteira com o presidente do Uruguai (março) e em Itaipu com o presidente paraguaio Andrés Rodríguez, para mais uma inauguração de turbina (maio). Inaugurou a participação brasileira na Cúpula Ibero-Americana, em Guadalajara, que havia ajudado o México e a Espanha a promover e convocar; voltou à ONU para abrir a XLVI Sessão da Assembleia Geral, quando cunhou a frase que sintetizaria uma parte dos objetivos da Conferência do Rio ("Não podemos ter um planeta ambientalmente sadio num mundo socialmente injusto"); e recebeu as visitas dos presidentes do Uruguai, do Paraguai, da Argentina, da Colômbia e da Venezuela; do papa João Paulo II; do chanceler Federal Helmut Kohl, dos primeiros-ministros de Portugal, da Romênia e da Malásia, Mohamed Mahatir, dos príncipes-herdeiros da Grã-Bretanha e de Nelson Mandela. O ano de 1992 foi dominado pela Conferência de Cúpula das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que gerou, por iniciativa brasileira, duas reuniões de cúpula regionais, preparatórias do encontro: a II Reunião Presidencial dos Países Amazônicos, realizada em Manaus, em 10 de fevereiro de 1992, e Reunião de Presidentes do MERCOSUL, em Canela, em 20 de fevereiro. Afetado pelas denúncias de seu irmão, pouco antes do início da Conferência, Collor participou protocolarmente da Rio-92, desempenhando-se como anfitrião dos mais de cem chefes de estado e governo presentes no Rio de Janeiro – ainda hoje o maior encontro de cúpula da história – e discursando na abertura da reunião, no encerramento do segmento de cúpula, por ocasião de fazer o sumário da reunião, e nas cerimônias de assinatura das duas convenções aprovadas, a do clima e a da biodiversidade. Collor recebeu algumas visitas (primeira-ministra da Noruega, Gro Brundtland, de 16 a 18 de março, e da presidente da Nicarágua, Violeta Chamorro, de 22 a 25 de março). Em julho de 1992, ainda participou da II Cúpula Ibero-Americana de Madri, na qual a delegação brasileira teve de ser submetida ao constrangimento de contornar propostas de inclusão do tema da corrupção na declaração presidencial. Já prestes a ser afastado do governo, em agosto de 1992, Collor entrevistou-se em Santa Cruz de la Sierra com o presidente Paz Zamora, para novo compromisso presidencial brasileiro relativo ao gás boliviano (17/8/92). A exemplo do que ocorrera em Guadalajara no jantar a dois que reuniu Collor e Salinas de Gortari, não ficou registro do que foi conversado entre Collor e Paz Zamora. Mais tarde, o governo boliviano reclamou o cumprimento de promessa, alegadamente feita pelo presidente brasileiro ao seu colega boliviano, de financiamento brasileiro para a construção do aeroporto de Cobija. Cf. COLLOR, F. Entrevista ao jornal *Excelsior*, 14 de julho de 1991. Cf. *id. Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 49ª Legislatura.* Brasília, 1992, p. 81-85. Para o discurso na XLVI AGNU, cf. SEIXAS CORRÊA, L. F. de. *A palavra do Brasil nas Nações Unidas*, *cit.*, p. 521-536. Cf. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 70, 1º semestre de 1992, p. 147-161.

diplomacia do seu país, como foi o caso da aceitação, sem qualquer reflexão, do pedido mexicano de copatrocínio das Cúpulas Ibero-Americanas, um formato que até hoje continua em busca de um significado[855].

Collor levou um impulso pessoal à diplomacia do seu governo, prestando-se com grande ênfase de gestos à tarefa de avançar, com a autoridade presidencial, alguns temas importantes para a atualização da agenda diplomática brasileira – a abertura econômica, a modernização do país, a promoção dos direitos humanos em geral e das crianças e dos índios em particular, meio ambiente, não proliferação, *confidence building* com a Argentina na área nuclear –, alguns dos quais apenas incipientemente haviam começado a alterar, no governo Sarney, o perfil que lhes havia sido dado pelos governos militares. Infelizmente, com sua autoridade abalada e desacreditada rapidamente, o período Collor acabou lançando uma injusta sombra sobre temas da maior importância, a que o presidente deu inegável projeção interna e internacional, situando-os corretamente na agenda brasileira e com eles modernizando o discurso diplomático brasileiro. Colocou-os, para muitos, sob a mesma suspeita que incidiu sobre o seu projeto de governo inteiro.

Fiel à sua personalidade e mais preocupado, não com política internacional, mas com os complexos problemas internos que teve de administrar ao assumir um governo que o havia mantido

855 Collor encontrou Salinas em Nova York, à margem da Cúpula da Mundial da Criança, pouco antes da viagem de Salinas ao Brasil. "Foi dito que o objetivo da reunião seria simplesmente o de quebrar o gelo entre os dois mandatários, que não se conheciam, de maneira a facilitar o diálogo a ser empreendido na visita oficial [que Salinas faria ao Brasil em outubro]. [...] Após as cortesias de praxe, Salinas foi ao assunto. Propunha, em nome do México e da Espanha, que o Brasil se associasse à convocatória de uma série de conferências de alcance ibero-americano. [...] A reação do presidente Collor foi imediata. Comprometeu, sem reservas, o apoio do Brasil. Autorizou o presidente Salinas a anunciar à imprensa, à saída do encontro, a decisão a que haviam chegado os três países". Cf. SEIXAS CORRÊA, L. F. de. "As Conferências de Cúpula Ibero-Americanas: um formato em busca de substância", *cit.*, p. 153-154.

à distância como vice-presidente, quando não no ostracismo forçado, legando-lhe uma situação de crise agravada pela incerteza política, Itamar Franco foi modesto e contido na sua diplomacia presidencial, mesmo naquela vinculada à agenda obrigatória dos presidentes do MERCOSUL e da América Latina em geral. Cumpriu as exigências da diplomacia presidencial regional, comparecendo a todas as reuniões presidenciais do MERCOSUL, do Grupo do Rio e da Conferência Ibero-Americana (por um problema familiar, foi obrigado a deixar no meio a cúpula Ibero-Americana de Cartagena, em 1994), e esteve na III Cúpula do G15, em Dacar (novembro de 1992)[856]. Mas viajou muito pouco, como de resto correspondia a um governo de transição, que tentava administrar a economia e garantir a solidez das instituições políticas.

Concentrou sua atenção nas vizinhanças: Bolívia, Uruguai e Argentina, no Prata (visitas); Colômbia e Venezuela, no Norte (encontros presidenciais).[857] Prestou o seu apoio à proposta de criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e à iniciativa de apresentar a candidatura brasileira a uma eventual vaga de membro permanente do Conselho de Segurança das

856 Para um registro da atividade presidencial de Itamar Franco, cf. *Resenhas de Política Exterior do Brasil*, n. 71 a 75, 1992 (segundo semestre) a 1994 (segundo semestre). Cf. também FRANCO, I. *Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 3ª Sessão Legislativa da 49ª Legislatura.* Brasília, 1993, p. 57-61; e *Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 4ª Sessão Legislativa da 49ª Legislatura*. Brasília, 1994, p. XV-XVII e 71-76. Itamar Franco foi o anfitrião da III Cúpula Ibero-Americana, em Salvador (julho de 1993) e da VIII Reunião de Cúpula do Grupo do Rio, no Rio de Janeiro (setembro de 1994), e participou, já nos últimos dias do seu governo, da Reunião de Cúpula Hemisférica de Miami, quando convidou o presidente eleito Fernando Henrique Cardoso para acompanhá-lo e participar das deliberações.

857 Itamar Franco visitou a Bolívia (Cochabamba, em fevereiro de 1993, novamente por causa do gás), a Argentina, durante as comemorações da data nacional, e o Uruguai (maio de 1993). Encontrou-se com o presidente colombiano, César Gaviria, em Letícia, para a inauguração da Comissão de Vizinhança (janeiro de 1994) e com o presidente venezuelano, Rafael Caldera, em La Guaira (março de 1994), para relançar as relações bilaterais adversamente afetadas por problemas gerados pela atividade garimpeira na região da fronteira. Recebeu diversas visitas de mandatários estrangeiros, entre eles o presidente da China, Jiang Zemin (novembro de 1993), e reviveu a prática de convidar chefes de estado estrangeiros para participarem das comemorações da Independência, convidando o presidente venezuelano em 1994.

Nações Unidas, que resultasse de uma reforma do órgão, mas não as assumiu como próprias. Itamar Franco prestigiou também a III Reunião de Estados-Membros da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, realizada no Rio de Janeiro, em setembro de 1994, e alguns outros eventos internacionais sediados no Brasil. É certo também que, com justificativas mais ou menos compreensíveis, adiou ou cancelou visitas – a Portugal, à China, à Índia – que, anunciadas ou mesmo por já estarem em plena etapa final de preparação, assumiram uma importância diplomática, geraram expectativas em parceiros sensíveis e criaram com o seu cancelamento algum constrangimento; e que, nas visitas que realizou e nos encontros multilaterais que manteve, mostrou-se às vezes avesso à dinâmica própria desses encontros, baseados em intensa atividade social – e *conversacional* – dos presidentes.

O presidente Fernando Henrique assumiu o governo, assim, com três realidades palpáveis no terreno da diplomacia presidencial: 1) um patrimônio e uma experiência anterior consideráveis, ainda que desiguais ao longo da sua história; 2) um ressurgimento do Brasil para a vida internacional e regional, com a estabilização proporcionada pelo Plano Real, a abertura da economia, as perspectivas de crescimento e fortalecimento do mercado brasileiro e o interesse gerado pela eleição, logo no primeiro turno, de um homem público com intenso trânsito internacional e um perfil cosmopolita; e, 3) um inegável *deficit* de presença internacional do país e particularmente de diplomacia presidencial, em função da retração brasileira logo após os primeiros grandes problemas do governo Collor e em decorrência do recato da diplomacia presidencial de Itamar Franco. Esse *deficit* se acentuava se levado em conta que a política externa brasileira havia-se atrasado na exploração de novas áreas de interesse nas relações internacionais, como a região da Ásia-Pacífico, enquanto se afastou das áreas tradicionais representadas pelos grandes

países da Europa Ocidental e o Japão. O contraste com outros momentos da história diplomática brasileira, em que a diplomacia presidencial teve impulso próprio – sobretudo com os governos Geisel, Figueiredo e Sarney – ficava patente. Fernando Henrique assumiu, assim, com um imenso espaço a ser ocupado pela sua diplomacia presidencial, como se procurou demonstrar no início desta obra.

CAPÍTULO 10
UMA TIPOLOGIA E AS VERTENTES DA DIPLOMACIA DE CÚPULA

A partir da definição da diplomacia de cúpula e dos exemplos ao longo da história – no mundo e no Brasil –, pode-se agora sistematizar as formas pelas quais é possível ou necessário fazer diplomacia de mandatários no presente. Basicamente, para efeitos didáticos, há três vertentes de diplomacia de cúpula, com variantes ou formas subordinadas: a condução pessoal do processo decisório da política externa, a diplomacia das iniciativas, dentro da qual, embora uma forma híbrida, pode-se incluir a diplomacia das doutrinas, e a diplomacia dos encontros, a vertente mais frondosa e a que mais exige do trabalho de sistematização.

10.1. Condução pessoal do processo decisório da política externa

A condução pessoal, pelo mandatário, dos assuntos de política externa deve extrapolar as obrigações que cumpre *ex officio*, como depositário da responsabilidade ou competência originária pelas relações exteriores e pela representação do Estado perante outros Estados. É consequência da combinação de capacidade, interesse,

conhecimento e sentido de oportunidade e urgência do mandatário para lidar com assuntos exteriores; e decorre também do comando do mandatário sobre a burocracia estatal com competência sobre os temas das relações exteriores – chancelaria, os ministérios econômicos, as Forças Armadas e as agências governamentais que interagem de alguma forma com o exterior.

Nesta dimensão, o mandatário é visto fundamentalmente em sua capacidade de principal – e última – instância no processo decisório na área de política externa; o mandatário também é o principal "porta-voz" do Estado em matéria de política exterior e é nessa dupla condição que o seu desempenho é continuamente julgado pelo Legislativo, pela opinião pública, pela imprensa e pelos observadores internacionais[858].

Ryan Barilleaux aponta cinco áreas do processo decisório onde é possível avaliar o desempenho dos presidentes ou mandatários na política externa: 1) concepção e direção da política, o que inclui "o desenvolvimento de objetivos de política externa para a nação, unificados através de um desígnio abrangente que guia a formação da política e a ação dando um sentido de prioridade, coordenação política e coerência, perspectiva para questões individuais e a capacidade para o planejamento futuro"[859]; 2) organização e formação da equipe encarregada das relações exteriores; aqui o que está em jogo é "a qualidade e a efetividade do esquema organizacional [...] para o manejo das relações exteriores, sua habilidade para trabalhar com esse esquema e os indivíduos que ele escolhe para fazê-lo funcionar"[860]; 3) administração e supervisão da política externa, especialmente em caso de crises, para garantir

858 Cf. BARILLEAUX, R. J. "Evaluating performance in foreign affairs". In: EDWARDS III, G. C. *et al.* (ed.). *The president and public policy making, cit.*, p. 114 e ss.

859 Cf. *ibid.*, p. 115-116.

860 Cf. *ibid.*, p. 116.

que "a política é consistente com o seu desígnio abrangente, que todo o trabalho é realizado de forma apropriada e que os mecanismos e o pessoal estão coordenados nas suas operações"; é o que assegura ao mandatário controle do processo decisório, disponibilidade de informação e de opções e a possibilidade de aprender com o processo e fazer as correções necessárias[861]; 4) habilidade para construir e manter consensos em torno das suas políticas e decisões; e 5) realizações propriamente ditas[862].

Para firmar-se com o condutor da política externa, portanto, o mandatário deve preencher uma série de requisitos que vão estabelecendo um distanciamento ou *écart* em relação à simples condução protocolar da política externa, ou o simples desempenho das funções burocráticas decorrentes da sua competência originária. Esse *écart* deve ser reconhecível pela opinião pública e pelos interlocutores do mandatário para que o desempenho pessoal seja efetivamente considerado como diplomacia do mandatário e não mera atuação reflexa. Por isso, a condução pessoal exige do mandatário, além do gosto pela política externa e pelo mundo exterior, formas de manifestação pública sobre a diplomacia – discursos, entrevistas, gestos e, naturalmente, uma das consequências da condução pessoal, que são as iniciativas e as viagens concebidas a partir da perspectiva do mandatário ou colocadas sob a perspectiva da sua condução pessoal, da sua liderança.

10.2. Iniciativas

A segunda vertente é a das iniciativas que o mandatário propõe e assume como próprias. É normalmente decorrência natural da primeira vertente, uma espécie de resultado prático,

861 Cf. *ibid.*, p. 116-117.

862 Cf. *ibid.*, p. 117.

propositivo, do exercício pessoal da condução da política externa e da identificação de interesses claros do mandatário na área internacional. A história dá muitos exemplos dessa vertente, inclusive no Brasil, com a Operação Pan-Americana ou a integração Brasil-Argentina. É claro que há uma fronteira tênue entre o que é condução pessoal na proposição de uma iniciativa externa e o que é assumido como pessoal por um mandatário bem assessorado por uma equipe que tem consciência da importância política de fortalecer o seu chefe com base na área diplomática. Outras vezes, a burocracia diplomática vale-se do mandatário como alavanca para iniciativas de política externa que não são propriamente da concepção pessoal deste ou de seu núcleo de assessoramento direto, mas que acabam sendo assumidas como tal pela própria burocracia governamental e pela opinião pública.

As iniciativas têm constituído uma vertente importante da diplomacia de cúpula mundial, especialmente na área da promoção da paz, de que modernamente os Acordos de Camp David ou o Plano Arias são paradigmas. Independentemente de serem originalmente do mandatário ou não, iniciativas bem conduzidas marcam a administração do mandatário e, porque são pouco numerosas e cercadas de um intenso aparato publicitário, tendem a dar-lhe uma projeção interna e internacional duradoura. Além disso, traduzem uma diplomacia mais afirmativa, quando encontram sustentação no poder do país e no seu projeto diplomático, ou têm resultados concretos ou percebidos como tais pela opinião pública. Esse interesse da diplomacia das iniciativas é o que permite a um analista como Ronald Steel dizer, da abordagem que a Administração Clinton vinha fazendo da questão da expansão da OTAN: "Acho que a administração quer muito uma iniciativa de política externa que possa considerar própria. Acho

que eles estavam procurando alguma coisa, então eles vieram com alguma coisa"[863].

As iniciativas são também a área mais original e unilateral da diplomacia de cúpula. Não são, senão indiretamente, decorrência de moda ou da intensificação geral do uso da diplomacia de cúpula, porque dependem de elementos mais concretos, como uma base real de possibilidade. É claro que muitas vezes a capacidade de iniciativa se reduz a propor reuniões ou conferências – geralmente de cúpula, mesmo –, como foi o caso das reuniões ibero-americanas, ou mais recentemente da proposta de reuniões de cúpula Europa-América Latina, mas esse tipo de propostas apenas superficialmente se identifica com a diplomacia das iniciativas. Os melhores exemplos de iniciativas são mesmo unilaterais, como o Plano Marshall, a Aliança para o Progresso, projetos de tratados e convenções, etc., que confirmam a liderança do país em um processo ou conduzem a ela, com evidente retorno para o mandatário responsável ou para a sua Administração.

Uma lição importante da história em matéria de iniciativas é que dificilmente uma iniciativa conjunta com um país mais poderoso ou um mandatário mais proeminente e com melhor assessoria gera para o coparticipante ou o proponente original os benefícios esperados. A Operação Pan-Americana é paradigmática: a proposta dependia da anuência e da cooperação norte-americana; o governo dos Estados Unidos aproveitou-se da generalidade propositiva da OPA e logo a tomou para si, convocando a reunião de chanceleres em Washington. A partir daí, a projeção da OPA ficou muito mais por conta do esforço do governo brasileiro e do próprio presidente Kubitschek, que acabou aparecendo como o proponente, apenas, de um movimento continental. Logo depois, Kennedy daria

863 Citado por HARRIS, J. F. "Clinton to pursue strategic vision with drive for NATO expansion". *The Washington Post*, 22 de maio de 1997, p. A28.

roupagem unilateral à OPA, com a Aliança para o Progresso, que também enfrentaria muitos problemas e limitações, todos eles exemplares[864]. O Plano Arias sustentou-se contra a oposição do governo Reagan, que a contragosto deixou-o progredir, quando adquiriu vida própria e se confirmou que a alternativa norte-americana não tinha apoio político na região.

10.3. A diplomacia das doutrinas

No campo da condução pessoal do processo decisório e das iniciativas de política externa dos mandatários, uma atenção especial deve ser dada à diplomacia das doutrinas, que têm um lugar privilegiado na história de diplomacia de cúpula e na projeção dos mandatários que as propõem, como no caso da doutrina Monroe. A importância histórica das doutrinas e a sua continuada possibilidade de utilização como manifestação da diplomacia de cúpula justificam um esforço de sistematização no instrumento.

As doutrinas geralmente são declarações unilaterais sobre formas virtuais de procedimento que um país adotará em função de certos desenvolvimentos potenciais nas relações internacionais – podendo ter ou não uma realização concreta, posterior, na forma de uma iniciativa, como é o caso expressivo da doutrina Truman, acoplada ao programa de ajuda à Grécia e à Turquia.

864 Giglio resume algumas das críticas que a "Aliança para o Progresso" recebeu dentro e fora da Administração norte-americana. "'The Alianza', [Richard Goodwin] contended [em memorandum de 10 de setembro de 1963 para Kennedy], 'has the same troubles as the Washington (baseball) Nats – they don't have the ballplayers. There are, of course, some very good people, but there is also a tremendous amount of mediocrity in high places'. Goodwin blamed the failure on the 'complete lack of good recruiting effort, impossible personnel procedures, a structure which discourages individual initiative and responsibility, a careerist mentality, and inability to recognize mediocrity when it is seen'. [...] The Brazilian Ambassador Roberto Campos added that the program under Kennedy became 'highly bureaucratized, extremely timid, and overly conservative'. [...] For the most part, the Alliance represents an ambiguous legacy largely because of the administration's unfulfilled and contradictory objectives. What survived was as much a military as an economic aid program; Kennedy had devoted too much attention to Castro and not enough time to the Alliance's lofty goals". Cf. *ibid.*, p. 235-236.

Obedecem a uma lógica do tipo *se-então*, que pode estar expressa ou subentendida. Sua gênese pode estar ligada a um fato real das relações internacionais, mas não necessariamente: podem ter origem também em uma análise prospectiva da realidade (o fato objeto da doutrina, portanto, é potencial). As doutrinas se voltam, portanto, seja para impedir a repetição de determinada relação de causa e efeito, seja para evitar que ocorra, seja ainda para dar um curso diverso aos acontecimentos caso a condicionalidade se materialize.

Não necessariamente a doutrina é concebida como tal; ela pode decorrer de uma declaração ou reação, que depois é sistematizada na forma de "doutrina". A apresentação de uma doutrina por um chefe de estado – há doutrinas enunciadas por chanceleres, como a doutrina Stimson, a doutrina Estrada, ou a doutrina Prado – está diretamente ligada à sua importância política ou diplomática ou então à importância que a política externa assume dentro do sistema político do país. Enunciadas, as doutrinas passam a servir de orientação ou preceito básico tanto para o país que as enuncia quanto para aqueles que com ele lidam. Sua característica fundamental é que as doutrinas geralmente podem ser enunciadas de forma simples, por uma ou duas frases que precisamente estabelecem aquela relação direta *se-então*. Essa concisão certamente auxilia na sua percepção como diretriz de política externa e facilita a sua associação ao estadista que a assume.

O número de doutrinas e a sua influência sobre as relações internacionais atestam a sua força como instrumento diplomático, como virtualidade à disposição dos mandatários. Depois de Monroe, todo presidente norte-americano esforça-se por ter a sua doutrina. Theodore Roosevelt fez o seu corolário da doutrina Monroe – na verdade, uma doutrina em tudo e por tudo; Truman,

Nixon e Reagan criaram as suas; Brejnev resumiu a política externa soviética na doutrina que leva o seu nome; o presidente venezuelano Rómulo Betancourt imortalizou-se na América Latina, um continente de doutrinas de chanceleres, com a sua doutrina sobre não reconhecimento de regimes de força, e Juscelino Kubitschek quase chegou a conseguir que se estabelecesse como doutrina a relação que desenvolveu na Operação Pan-Americana entre desenvolvimento e contenção do comunismo.

10.4. A vertente das visitas de mandatários: a diplomacia dos encontros e dos deslocamentos

A proliferação das visitas e encontros de mandatários é o traço mais forte, visível e até preocupante da diplomacia de cúpula contemporânea. Já se fez, em trecho anterior, a crítica da mística das relações pessoais e do recurso indiscriminado à diplomacia de chefes de estado e governo para avançar em todas as áreas da diplomacia. A tipologização da diplomacia dos encontros serve mais que nada para mostrar a quantidade de compromissos de natureza internacional que um chefe de estado ou governo pode ser obrigado a assumir mesmo contra a sua vontade, tal é o número e a variedade das possibilidades e alternativas para os encontros[865]. A própria variedade e a hierarquia das possibilidades é hoje causa de que, dificilmente, um mandatário possa recusar um encontro com outro que esteja determinado a vê-lo, a menos que haja um motivo muito forte ou a disposição de assumir um custo político. Há uma intensa agenda obrigatória de deslocamentos, parte substantiva – como a reunião dos chefes de estado e governo

865 Em *memorandum* de janeiro de 1995, o ministro Lampreia identificava quatro modalidades de compromissos internacionais que definiriam a agenda de viagens ao exterior do presidente Fernando Henrique: "a) Posses presidenciais na América Latina; b) Visitas bilaterais; c) Compromissos multilaterais regionais; d) compromissos multilaterais internacionais". Cf. *memorandum* G24, de 26 de janeiro de 1995, do ministro de Estado para o secretário-geral, par. 1. *Arquivo do Gabinete do Ministro de Estado.*

da União Europeia que decidiu levar adiante a moeda única[866] –, parte rotineira (Grupo do Rio, Cúpula Ibero-Americana, algumas vezes o G8).

Antes de passar à tipologia da vertente dos encontros, convém recordar a sua origem histórica como instrumento para lograr um ou mais dos seguintes objetivos: 1) um gesto político ou de relações públicas em relação ao país visitado; 2) a explicitação de uma diplomacia afirmativa em função de interesses concretos do país do viajante; e 3) a conclusão de um processo negociador, de adoção de decisões conjuntas ou de aproximação entre países, que precisa de chancela no mais alto nível (para impor-se sobre a burocracia, para ganhar publicidade, para servir ao projeto político dos mandatários envolvidos – ou tudo isso). Também é preciso levar em conta que as visitas, muitas vezes, constituem, a exemplo das iniciativas, a culminação de um processo de condução pessoal da diplomacia pelo mandatário; ou então materializam iniciativas.

Visitas importantes na história diplomática mundial têm fundamentalmente o caráter de grandes gestos políticos ligados a um processo negociador (seu lançamento, retomada ou conclusão). A visita de Anuar Sadat a Israel em 1978 é exemplar, assim como a de Nixon à China. Também a visita do presidente do Peru, Alberto Fujimori, ao Equador, retribuída mais tarde pela visita do presidente equatoriano, Abdala Bucaram, ao Peru, exemplifica essa diplomacia de visitas gestuais de conteúdo. Alfonsín visitando Itaipu ou Sarney fazendo uma escala técnica no México dias depois do terremoto de setembro de 1985 constituem outros exemplos de gestos. Nos Estados Unidos, consolidou-se a prática de que as visitas presidenciais bilaterais culminam processos. Por isso, a diplomacia de visitas presidenciais começou tardiamente nos EUA,

866 A reunião realizou-se em 16 de junho de 1997, em meio a muitas dúvidas sobre o futuro do Euro em razão das vitórias de centro-esquerda na Grã-Bretanha e na França.

coincidindo inteiramente com o movimento norte-americano em direção à hegemonia. Theodore Roosevelt visitou o Panamá em 1906, na primeira visita ao exterior de um presidente norte-americano no cargo[867], para simbolicamente fechar o processo de independência do país e inspecionar as obras de construção do canal – maior simbolismo em uma visita presidencial dificilmente seria concebível. A visita de Nixon à China é outro exemplo de visita a serviço de um processo em andamento[868].

Mas a evolução da diplomacia de encontros em todo o mundo ampliou os três objetivos básicos que se associaram a elas em sua fase de consolidação como instrumento diplomático; ela passou a incluir outros objetivos, inclusive o objetivo tautológico do encontro ou da visita como resultado de si mesmo[869]. Sua complexidade recomenda a elaboração de uma tipologia das visitas presidenciais, que sirva a diversos propósitos de planejamento diplomático. Um estudo da Presidência da República tentou alguma forma de sistematização das visitas presidenciais em função do

867 Cf. MORRIS, E. *The rise of Theodore Roosevelt.* New York: Ballantine Books, 1980, p. 12.

868 Também como instrumentos de relações públicas algumas visitas norte-americanas são exemplares. David McCullough relembra, ao expor a visita de Truman ao México, no início de março de 1947 (a primeira de um presidente norte-americano), a importância de certos gestos simples de simpatia em relação ao país visitado. De forma apresentada como improvisada na programação, Truman anunciou, em sua estada na Cidade do México, que desejava conhecer o monumento aos Meninos Heróis de Chapultepec (cadetes mexicanos que se teriam atirado do penhasco de Chapultepec para não entregar a bandeira aos invasores ianques, na guerra de 1847). O efeito sobre o público mexicano pode ser resumido na frase de um proeminente engenheiro: "One hundred years of misunderstanding and bitterness wiped out by one man in one minute. This is the best neighbor policy". McCullough resume o significado do gesto: "with one simple, unheralded gesture, he [Truman] did more to improve Mexican-American relations than any President in a century. Within hours, as the word spread, he had become a hero". Cf. McCULLOUGH, D., *op. cit.*, p. 542-543.

869 Em telegrama de análise sobre o significado da visita do imperador do Japão ao Brasil – um caso extremo, mas ilustrativo –, o embaixador em Tóquio, Fernando Reis, diz: "[...] o significado primordial da visita está em sua própria realização. No plano diplomático bilateral, seu êxito está assegurado por antecipação, pois o gesto constitui, em si mesmo, a máxima distinção de amizade dada pelo Japão a outro país. Em outras palavras, a visita do casal imperial sinaliza, no mais alto nível, a importância que o Japão confere ao relacionamento com o Brasil". Cf. telegrama 237, de 1º de maio de 1997, da Embaixada em Tóquio para a Secretaria de Estado. *Arquivo da Secretaria de Estado.*

interesse de definir o tamanho e a composição ideais das comitivas presidenciais[870]; mas a tipologia ali constante parece meramente indicativa de um conjunto muito maior de modalidades. São elas:

1. Viagem de candidato (a presidente, a primeiro-ministro)[871]*;*

2. Viagem de presidente eleito:

a) viagem de trabalho, como parte de um projeto diplomático e de apresentação das políticas a serem seguidas pelo novo governo no plano interno e no plano internacional

b) viagem de lazer, protocolar

3. Visita privada (eventualmente com encontro com autoridades locais)*;*

4. Posses presidenciais e coroações[872]*;*

5. Funerais de Estado;

870 Cf. documento "Notas sobre comitivas de viagens presidenciais ao exterior", de 19 de julho de 1996, preparado pela Assessoria Especial da Presidência da República. *Arquivo do Gabinete do Ministro de Estado*. Sem chegar a uma tipologia abrangente – na verdade, reduzida a viagens bilaterais e multilaterais, com uma variante identificada como "viagens cerimoniais", o estudo conclui pela flexibilidade das comitivas em função da combinação dos elementos básicos que orientam a preparação de uma visita: os objetivos e os aspectos simbólicos da viagem, a austeridade, e o binômio segurança e comodidade.

871 O então deputado José María Aznar, líder da oposição espanhola, visitou o Brasil em outubro de 1995 na condição de virtual candidato ao cargo de presidente do governo espanhol. Durante a campanha presidencial brasileira de 1989, alguns candidatos viajaram para apresentar-se à comunidade internacional (Lula, Mário Covas). Jânio viajou como candidato em 1960.

872 A participação do presidente brasileiro em posses presidenciais é novidade que remonta apenas ao governo Sarney; antes disso, a prática era o envio de missões especiais ou a acreditação do próprio embaixador no posto. Houve momentos em que essas missões especiais tiveram nível de chefia superior ao de ministro de estado – o vice-presidente ou os presidentes dos outros Poderes. O problema maior com essa prática é a criação da obrigatoriedade e o significado que a ausência passa a ter (em outro país, no mesmo país com outro presidente). Tempos atrás, apresentou-se o problema no Brasil: o presidente foi à posse do presidente peruano em julho de 1996, mas não foi à posse do presidente equatoriano logo depois (por uma questão de equidade, e porque somos garantes do Protocolo do Rio de Janeiro, deveria em princípio ter ido a ambas ou a nenhuma delas). Como nada se faz sem um pouco de sorte, o presidente equatoriano foi impedido alguns meses depois da sua posse e o problema, mais do que neutralizado, transformou-se em uma indicação *a posteriori* do extraordinário faro político da diplomacia brasileira ("*El Itamaraty no improvisa...*").

6. Atos comemorativos:

a) unilaterais (por exemplo, as festividades do bicentenário da Revolução Francesa, em Paris, em 1989)

b) bilaterais

c) multilaterais (comemorações do *VE-Day*, Cinquentenário da ONU)

7. Escala técnica com contato oficial;

8. Visitas bilaterais unitárias, nas três categorias usualmente utilizadas pelos protocolos:

a) visita de Estado

b) visita oficial

c) visita de trabalho[873]

9. Encontros bilaterais regulares, alternando a sede;

10. Encontros bilaterais paralelos a compromissos regionais ou multilaterais;

11. Encontros sub-regionais paralelos a compromissos regionais ou multilaterais;

12. Encontros de fronteira[874]*:*

a) do lado do país do mandatário

873 A visita de trabalho pode dar-se em cidade que não seja a capital; as demais, a não ser excepcionalmente, incluem sempre a capital e, se for o caso, a cidade onde está sediado o Poder Legislativo (por exemplo, Valparaíso, no Chile); por uma questão de conveniência, pode-se fazer uma visita oficial fora da capital (Figueiredo foi a Santa Cruz de la Sierra, em vez de La Paz, e a Cancún, em vez da Cidade do México, por motivo de saúde).

874 A diplomacia brasileira tem dado uma contribuição importante na consolidação dos encontros de fronteira como modalidade funcional da diplomacia de cúpula, seja para avançar pontos específicos da agenda (em geral vinculados a obras de infraestrutura e a questões de interesse das áreas fronteiriças), seja como alternativa política a encontros de maior envergadura e visibilidade. Essa contribuição é natural provindo de um país com dez vizinhos e áreas fronteiriças com intensa atividade humana nos dois lados da fronteira. É talvez uma das linhas de força da diplomacia presidencial brasileira, até porque o número de encontros de fronteira é equiparável ao de visitas propriamente ditas. É até simbólico que o primeiro encontro de cúpula de um chefe de estado brasileiro tenha sido de fronteira – D. Pedro II em Uruguaiana, em 1865.

b) do outro lado da fronteira

c) nos dois lados alternadamente

d) em cidade de um dos dois países, próxima da fronteira

13. Encontros regionais e sub-regionais:

a) regulares, figurando como itens obrigatórios nas agendas dos mandatários (por exemplo, as reuniões presidenciais do MERCOSUL ou da UNASUL, as cúpulas da UA)

b) *ad hoc*, em função de problemas tópicos ou em preparação para outros encontros maiores (por exemplo, as reuniões presidenciais do Tratado de Cooperação Amazônica e do MERCOSUL em preparação da Rio-92, ou a Cúpula Hemisférica de Miami, ou a Cúpula do Desenvolvimento Sustentável)

14. Encontros de coalizões limitadas ou coalizões plurirregionais:

a) regulares (por exemplo, as cúpulas do G8, do Grupo dos 15, do MNA)

b) *ad hoc* (os *summits* da Segunda Guerra Mundial, a cúpula sobre terrorismo)

15. Mecanismos permanentes de coordenação de macropolíticas do (MERCOSUL, União Europeia);

16. Encontros multilaterais e grandes conferências mundiais de cúpula;

17. Viagens unilaterais para participação em seminários internacionais, em atividades acadêmicas ou contatos empresariais;

18. Viagem para tratamento de saúde.

São, portanto, 18 modalidades virtuais de deslocamento, geralmente em função de encontros de cúpula, que os mandatários podem preencher de acordo com o seu interesse pessoal e com o

projeto diplomático do seu governo e do seu país. Elas cobrem praticamente todo o universo de possibilidades da diplomacia de encontros ou de deslocamentos de mandatários. A essas modalidades devem ser aplicadas as noções de obrigatoriedade (sempre relativa) ou opcionalidade próprias da agenda dos mandatários, desde que se fixaram, nas relações internacionais, compromissos regulares de cúpula.

Há alguns aspectos complementares, mas importantes. Em primeiro lugar, há um espaço para variantes e, sobretudo, combinações dentro de várias, senão da maioria das modalidades identificadas. Por exemplo, cada compromisso plurilateral pode comportar encontros paralelos. Cada viagem pode comportar uma combinação de várias modalidades – uma visita bilateral acoplada a um compromisso multilateral, onde há vários encontros paralelos, com uma escala técnica e a extensão da viagem a uma região do país para um compromisso unilateral (item 17). Além disso, a modalidade das visitas bilaterais, por exemplo, comporta um leque muito grande de opções de programas, de acordo com as vertentes que se queira explorar. Finalmente, convém insistir na importância da separação funcional entre algumas das modalidades, de forma a estabelecer entre elas uma hierarquia que possa ser utilizada diplomaticamente.

Não é verdade, por exemplo, que a distinção entre uma visita de Estado e uma visita oficial deva ser simplesmente protocolar. A diferença entre ambas não deveria estar no número de cavalos do desfile militar ou no traje do banquete principal. A hierarquia deve ser funcional no sentido de que o gesto de fazer ou receber uma visita de Estado é necessariamente mais importante do que o de fazer ou receber uma visita oficial. Geralmente, as visitas de Estado contêm de fato um maior número de marcas de protocolo, mas essa é uma visão reducionista. Não se pode considerar simples

gesto protocolar que um mandatário tenha a possibilidade de falar perante o Parlamento, ou que a visita que realiza se resuma a uma, duas ou quatro por ano naquele país. A cada forma – e o protocolo não é mais do que isso – deve corresponder um conteúdo. A perda dessa dimensão revela apenas o grau de banalização ou disfuncionalidade a que se chegou na diplomacia de encontros[875].

Por outro lado, é importante que se dê conteúdo político efetivo aos elementos que diferenciam os graus das visitas. Não basta incluir o Congresso Nacional no roteiro apenas para inflar a programação do visitante; as conversas no Legislativo deveriam ser substantivas – ao menos, os parlamentares que conversam com o visitante deveriam ser convenientemente esclarecidos sobre os propósitos da visita, eventuais problemas no relacionamento bilateral e tópicos de interesse especial da política externa para menção também pelo outro poder corresponsável por essa política externa. A perda de funcionalidade do protocolo pode ser responsável inclusive por problemas de protocolo: sem interesse ou motivação pela visita, facilmente uma alta autoridade de outro poder deixará de receber o visitante à última hora, designando um substituto para fazê-lo.

875 Vários episódios mais recentes na diplomacia brasileira ilustram esse problema e a importância de que se estabeleçam critérios funcionais de hierarquização das visitas. Por exemplo: nunca tinha havido uma troca de visitas entre as Filipinas e o Brasil. Depois de alguma insistência de parte das autoridades filipinas, sem que houvesse maior substância no relacionamento bilateral do que um contencioso comercial sobre o coco seco e ralado, levado à Organização Mundial do Comércio e ganho pelo Brasil para grande desespero filipino, o governo brasileiro aceitou convidar o presidente filipino para uma visita ao Brasil. Não bastasse a disfuncionalidade do convite – afinal, para convidar alguém não deveria ser suficiente apenas o seu desejo de vir ou de aproveitar um périplo pela região –, propôs-se que o mandatário filipino fosse convidado para uma visita de Estado. Ou seja, sem qualquer grau intermediário de aproximação ou de intensificação das relações, passar-se-ia, no plano das relações bilaterais, diretamente da indiferença de décadas a uma visita de Estado. Cf. *memorandum* DAOC-II/66, de 10 de outubro de 1996. *Arquivo do Gabinete do Ministro de Estado.*

10.5. Vertentes de uma visita de mandatário

Também a programação de uma visita de mandatário ao exterior – bilateral ou no contexto de um compromisso de outra natureza – pode compreender a combinação de várias modalidades e variantes de realização dentro de cada uma delas. Em geral, produz-se uma combinação dos itens 8 ou 9 e 17 (visitas bilaterais unitárias ou regulares e programação unilateral do mandatário). A dimensão dada pelo item 17 cresce com a evolução das relações internacionais e a transformação das visitas em instrumentos de promoção de políticas e de difusão da imagem do país, do governo e do mandatário no exterior. Celso Lafer e Gelson Fonseca apontam, como uma das linhas básicas de preocupação que orientam uma nova diplomacia, a variedade de interlocutores:

> *[A] diversidade de interlocutores – empresas transnacionais, ONGs, etc. – que afetam as opções diplomáticas exige também atenções novas do formulador de política externa. [...] a possibilidade que tem o Estado de atuar sobre processos globalizantes variará em função da natureza do tema, mas raramente deixarão de existir condições de influência*[876].

Essa nova realidade impõe hoje, quase como uma obrigatoriedade, uma série de variantes na programação de visitas de mandatários ao exterior – variantes essas que, no passado, eram claramente opcionais, raramente dominando o planejamento das visitas[877]. Hoje, com a proliferação da diplomacia de cúpula, pode-se mesmo argumentar que a dimensão não governamental

876 Cf. LAFER, C.; FONSECA JR., G. "Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas (notas analíticas e algumas sugestões)". In: FONSECA JR., G.; NABUCO, S. (org.). *Temas de política externa brasileira II*, v. 1, *cit.*, p. 73.

877 O documento "Notas sobre comitivas...", *cit.*, faz uma divisão entre a parte "rígida" da visita e a parte "livre", considerando rígida toda a parte protocolar e de contatos oficiais, e livre precisamente o conjunto de variantes que aqui se consideram obrigatórias. "A viagem não se resume assim às

das visitas assumiu uma preeminência nova – é a área em que se realiza de fato a competição entre os mandatários pela atenção da parte mais importante do público-alvo da sua visita. Indo à Grã-Bretanha, qualquer chefe de estado passeia de carruagem, vê a rainha e conversa com o primeiro-ministro; é o *écart* – para usar novamente um conceito repetido neste estudo – em relação a esse grau zero das visitas o que constitui hoje o melhor indicador para o seu sucesso ou funcionalidade. E esse *écart* se consegue geralmente fora do governo.

Tendo isso em mente, é possível estabelecer o que tem sido o menu mais frequente de elementos com base nos quais, mediante critérios políticos naturalmente, devem ser compostas as visitas de mandatários[878]. Assim, uma visita de mandatário poderia ter algumas ou a totalidade das seguintes vertentes:

1. Vertente política:

a) Conversações com o governo anfitrião

b) Contatos com governos locais

c) Visita ao interior do país[879]

atividades específicas do presidente, mas em atividades propiciadas pela presença do presidente e constitui uma oportunidade para 'apresentação de Brasil' a plateias diversas".

878 Embora não seja tão específico na definição dos elementos que podem compor o formato de uma visita, o documento da Presidência estabelece também alguns elementos adicionais na análise que faz da "dimensão simbólica" das visitas, como expressão do "modo como a personalidade presidencial e o próprio Estado querem mostrar-se": "sinais políticos" (escolha dos países, frequência das viagens, interlocutores selecionados); a própria "personalidade presidencial" (que se mostra através de conferências acadêmicas, por exemplo); e a "expressão do Estado", o modo como o Estado se apresenta através da visita presidencial. Essa expressão do Estado se definiria através de algumas dicotomias cuja solução ajuda também na definição básica do formato. Duas dessas dicotomias são: "aberto-fechado (o aberto se exprime, p. ex., com os encontros com ONGs, a presença de parlamentares ou figuras intelectuais) [...] pragmático-político (a busca de resultados concretos definiria a opção) [...]". Cf. *ibid.*

879 O presidente Fernando Henrique Cardoso chamou a atenção para a importância da visita política ao interior dos países anfitriões nos seguintes termos: "[I]l est de première importance qu'une visite présidentielle conçue pour relancer les relations du Brésil avec la France s'étende à la province française [...] Dans le monde d'aujourd'hui, il importe de comprendre que l'activité diplomatique

2. Vertente parlamentar:

a) Contatos com parlamentares do país visitado

b) Inclusão de parlamentares na comitiva

c) Visita ao Parlamento do país visitado

3. Vertente federativa:

a) Inclusão de governadores, prefeitos ou parlamentares estaduais ou locais na comitiva

b) Participação em evento promovido por estado/província ou município nacional no país visitado

c) Contatos com representantes da sociedade organizada de estados ou municípios

4. Vertente de política interna nacional:

a) Inclusão de políticos na comitiva

b) Discurso ou mensagem voltada para o público interno

c) Anúncios de medidas administrativas internas

5. Vertente econômica:

a) Contatos na área econômica do governo anfitrião

b) Contatos nas agências de Cooperação Econômica do governo anfitrião ou sediadas no país visitado

c) Participação em seminário econômico

6. Vertente empresarial:

a) Acompanhamento por missão empresarial nacional

b) Inclusão de empresários na comitiva

ne peut se restreindre au dialogue entre les seules capitales". Cf. CARDOSO, F. H. "Discours ... à l'occasion du déjeuner offert par le Ministre de la Défense, Monsieur Charles Millon, Président du Conseil Régional de Rhône-Alpes, le 30 mai 1996". In : Embaixada do Brasil em Paris – *Visite d'Etat du Président de la République Fédérative du Brésil et de Madame Fernando Henrique Cardoso. Discours.* Paris: Embaixada do Brasil, 1996, p. 122.

c) Contatos ou conferências nos meios empresariais do país visitado

d) Contatos com empresariado nacional que atua no país visitado

e) Participação em seminário empresarial

7. Vertente sindical:

a) Inclusão de sindicalistas nacionais na comitiva

b) Contatos com os maiores sindicatos do país visitado

c) Conferência perante plateia sindical no país visitado

8. Vertente comercial:

a) Participação em feira ou exposição comercial

b) Apoio na promoção ou venda de produto ou serviço

c) *Marketing* institucional ou específico de produtos ou serviços do país[880]

9. Vertente de investimentos:

a) Contatos com investidores reais ou potenciais

b) Contatos com investidores nacionais reais ou potenciais no país visitado

c) Contatos com entidades de financiamento e monitoramento macroeconômico

d) Participação em seminário de investidores

10. Vertente acadêmica:

a) Contatos com meios acadêmicos do país visitado

b) Inclusão de representantes do meio acadêmico nacional na comitiva

880 Aqui se encaixa, por exemplo, a utilização do EMB-145 pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em seu deslocamento a Santiago do Chile, para VII Cúpula Ibero-Americana, em novembro de 1996.

c) Conferência ou "Aula Magna" em instituição acadêmica

d) Recebimento de Doutorado *Honoris Causa*

e) Participação em seminário acadêmico

11. Vertente científica:

a) Contatos com membros da comunidade científica do país visitado

b) Contatos com membros da comunidade científica nacional no país visitado

c) Visita a centro de pesquisa ou conexo

d) Inclusão de cientistas na comitiva

12. Vertente de imprensa:

a) Entrevistas, antes da visita, à imprensa do país visitado

b) Entrevistas, durante a visita, à imprensa do país visitado e/ou à imprensa internacional

c) Publicação de artigos na imprensa do país visitado

d) Contatos com a imprensa nacional antes da visita, sobre temas relativos à visita

e) Entrevista coletiva individual

f) Entrevista coletiva conjunta com o mandatário anfitrião

g) Inclusão de jornalistas na comitiva

h) contatos com formadores de opinião do país visitado, antes ou no decorrer da visita

13. Vertente cultural:

a) Participação em programação ou evento cultural do país visitado

b) Participação em evento ou programação cultural nacional levada ao país visitado

c) Inclusão de artistas nacionais na comitiva

d) Encontro com artistas do país visitado

14. Vertente esportiva:

a) Participação (obviamente como espectador) em evento esportivo no país visitado

b) Participação em evento esportivo com esportista ou equipe nacional no país visitado

c) Encontro com esportistas do país visitado

d) Encontro com esportistas nacionais que vivem no país visitado

e) Inclusão de esportistas na comitiva

15. Vertente fronteiriça:

a) Visita ou encontro na área de fronteira

b) Inclusão de representantes da área fronteiriça na comitiva

c) Anúncio de medida voltada para a área fronteiriça

16. Vertente de política interna do país visitado:

a) Contatos com políticos do país visitado (oposição, situação)

b) Contatos com candidatos a cargos eletivos

c) Contatos com representantes de forças políticas

17. Vertente de relações públicas e divulgação:

a) Contatos com a população do país visitado nas ruas e locais públicos de cerimônias

b) Entrevistas com representantes da sociedade do país visitado

c) Visitas a locais representativos (escolas, hospitais, monumentos, locais históricos, locais turísticos)

d) Contatos com a comunidade nacional no país visitado ou com seus representantes

e) Participação em evento de promoção da imagem (divulgação) do país no país visitado

f) Inclusão de atividade de divulgação na programação da visita

18. Vertente consular:

a) Participação em atividade de assistência consular

b) Contatos com organizações de representação ou proteção dos interesses dos nacionais no país visitado

c) Visita ao Consulado ou a locais de atendimento consular

19. Vertente funcional:

a) Visitas a instalações oficiais nacionais no país visitado

b) Contatos com funcionários nacionais no país visitado

20. Vertente de relações com Organizações Não Governamentais:

a) Encontros com representantes de ONGs do país visitado ou internacionais

b) Encontros com representantes de ONGs nacionais

c) Inclusão de representantes de ONGs na comitiva

d) Participação em seminário com ONGs

21. Vertente comemorativa:

a) Participação em comemorações oficiais do país visitado (geralmente, data nacional, fórmula que foi reinventada recentemente na América Latina)

b) Participação em comemorações do país do mandatário no país visitado

c) Participação em eventos comemorativos em geral (aniversários de organismos, tratados, etc.; datas simbólicas; lançamento de iniciativas; etc.)

22. Vertente de resultados imediatos:

a) Assinatura de acordos

b) Anúncios substantivos (por exemplo, decisões de investimento ou de retomada de créditos)

c) Outros anúncios (por exemplo, o anúncio de formulação e/ou aceitação de convite ao anfitrião para reciprocar a visita)

23. Vertente protocolar:

a) Participação nos atos protocolares previstos (cerimônia de chegada e partida, banquetes oficiais, fotografias oficiais, deposição de flores, etc.)

b) Atos de retribuição

24. Vertente diplomática:

a) Contatos com representantes diplomáticos de outros países, às vezes pelo rígido sistema de "círculo diplomático", em desuso na maioria dos países

b) Contatos com dirigentes de outros países também em visita ao país anfitrião

c) Reunião com embaixadores na área da visita

d) Discurso ou anúncio sobre política externa

25. Vertente multilateral:

a) Visita a organismo multilateral sediado no país visitado (com ou sem discurso perante o principal foro do organismo)

b) Contatos com dirigentes de organismos multilaterais sediados no país visitado

c) Participação em reunião de organismo multilateral

26. Vertente privada (mas integrante do programa e, quase sempre, com intensa cobertura real ou potencial da imprensa):

a) Refeição privada

b) Passeio privado

c) Atividade cultural ou desportiva privada

d) Visita privada a particular ou a locais/entidades e personalidades a que o mandatário se sente ligado

10.6. Diplomacia vice-presidencial e diplomacia de cônjuges de mandatários

A tipologia da diplomacia de cúpula se completa com uma menção a duas formas conexas de diplomacia de alto nível, de crescente utilização e certa tradição: a diplomacia executada por vice-presidentes e a diplomacia de cônjuges de mandatários, quando executada de forma independente, fora da agenda do próprio mandatário.

A diplomacia de vice-presidentes, fora das tarefas de representação em atos protocolares (posses, funerais, etc.), tem sido utilizada, inclusive no Brasil, como uma espécie de substituto político ou prático da diplomacia presidencial. Há casos famosos de diplomacia vice-presidencial. A viagem de Nixon, vice-presidente de Eisenhower, pela América Latina, onde foi sistematicamente hostilizado e mesmo agredido, está na raiz da proposta da Operação Pan-Americana. Jango viajava pela China, em uma missão comercial, quando Jânio renunciou. O simbolismo da viagem ultrapassou todas as expectativas e não deixou de ser invocado contra o vice-presidente na delicada operação política que foi a sua posse combinada com a emenda parlamentarista.

O vice-presidente pode ter uma agenda "substantiva" de política externa em parte para aliviar a agenda presidencial,

em parte para preencher vazios que a intensidade da agenda presidencial não permite preencher, em parte ainda como reforço da atividade diplomática do presidente. Pode ser utilizado também para deliberadamente baixar a prioridade de determinado compromisso, sem chegar ao nível ministerial ou mesmo à ausência pura e simples. Há naturalmente a variante da utilização do vice-presidente como um emissário pessoal do presidente, portanto com um sentido político claro: foi o que Juscelino fez ao mandar Jango aos Estados Unidos em 1958. Há também a diplomacia do ócio: o vice-presidente, sem ocupação, disponibiliza-se para viajar para o exterior, cumprindo uma programação sem maior relevo.

Como sempre, não há consenso sobre a utilidade e a pertinência da diplomacia vice-presidencial fora do âmbito estritamente protocolar. Certamente, há, em países com uma agenda presidencial muito sobrecarregada e solicitada, como o Brasil de Fernando Henrique Cardoso, um sentido prático, político-diplomático, na utilização da diplomacia vice-presidencial, como um complemento necessário ou mesmo reforço da ação presidencial. Para isso, é preciso que fique claro, perante o público interno e os interlocutores externos do vice-presidente, que há uma grande sintonia entre presidente e vice-presidente; que o vice-presidente fala em nome da Administração; e que tem acesso tanto ao presidente quanto à burocracia encarregada de preparar as iniciativas vice-presidenciais e dar *follow-up* às tratativas.

Se isso não ocorrer, a diplomacia vice-presidencial pode transformar-se em um problema para o presidente e para o país. Uma dimensão desse problema pode decorrer da falta de coordenação com a diplomacia presidencial ou da proliferação de compromissos vice-presidenciais, que têm também uma lógica extradiplomática, mas que não é a lógica do poder e da liderança do presidente e da diplomacia presidencial.

Há um problema potencial ainda maior do que na diplomacia presidencial com a possibilidade de banalização do instrumento. O vice-presidente é um substituto protocolar do presidente, certamente, mas não necessariamente um substituto para outras dimensões da diplomacia presidencial. Kissinger utiliza-se de um exemplo de diplomacia vice-presidencial norte-americana para mostrar as limitações do instrumento:

> *A administração Kennedy embarcou na sua jornada em direção ao lodaçal vietnamita em maio de 1961 com a missão a Saigon do vice-presidente Johnson para "avaliar" a situação. Tais missões quase invariavelmente sinalizam uma decisão que já foi tomada. Nenhum vice--presidente está em posição de fazer um julgamento independente sobre uma guerrilha velha de dez anos em uma visita de dois ou três dias. Ainda que o seu acesso a informação classificada e a telegramas de relatórios seja normalmente amplo (dependendo do presidente), ele não tem equipes adequadas para análises extensas e ninguém para fazer* follow-up[881].

A diplomacia de cônjuges de mandatários assume normalmente a condição de "diplomacia de primeiras-damas". É prática comum na história diplomática mundial, que apresenta o exemplo de Jacqueline Kennedy, cuja habilidade e carisma, cuidadosamente trabalhados pelo *marketing* da presidência Kennedy[882], fizeram

881 Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 649. A diplomacia brasileira tradicionalmente atribuía ao vice-presidente ser anfitrião de chefes de governo (primeiros-ministros), por uma questão de hierarquia protocolar, mas a prática felizmente caiu em desuso pela razão óbvia de que os primeiros-ministros/chefes de governo são para todos os fins políticos, administrativos e diplomáticos plenamente equiparáveis ao presidente brasileiro.

882 "Jacqueline Kennedy turned into a major asset for the Kennedy presidency. Opinion polls gave her high approval ratings, and she soon headed the list of 'most admired women'. [...] Jackie helped create the cultural aura of the Kennedy years". Cf. GIGLIO, J., *op. cit.*, p. 272.

dela um instrumento importante de relações públicas e promoção dos interesses norte-americanos no exterior[883].

Não se trata, contudo, de um instrumento cuja utilização possa assumir sequer o caráter institucional da diplomacia vice-presidencial, pela razão simples de que o cônjuge não é funcionário da Administração e não fala oficialmente por ela – além de não ser clara a forma de financiar as suas despesas protocolares e logísticas quando atuando singularmente. Não tendo função de Estado propriamente dita, a atuação do cônjuge fica muito condicionada à sua própria personalidade e à sua habilidade para preencher o vazio institucional[884].

Estilos diferentes respondem diferentemente ao fato de que existirá sempre um espaço para a diplomacia de cônjuges de mandatários, mais além daquele que é *ex officio*. Existe um papel preestabelecido para o cônjuge na diplomacia dos deslocamentos e dos encontros, e há uma expectativa de cumprimento desse papel; mas o cônjuge em geral atua dentro dos limites estreitos da sua peculiar situação "funcional", seu reduzido espaço protocolar

883 "Jacqueline also played a positive role abroad in furthering the New Frontier image. In 1961 she captivated de Gaulle, Khrushchev, and other foreign leaders as well as the European press. She did the same later in Italy and Mexico, not only by projecting youth, beauty, and poise but by being able to speak the language of the country. This made up for the president's linguistic shortcomings (according to a contemporary, he attempted French 'with a bad Cuban accent'). On her extended trip to India and Pakistan in 1962, taken without her husband, she charmed Prime Minister Nehru, ordinarily a difficult person to move. He soon hung a picture of himself and Jackie strolling arm-in-arm in the garden. Her letters from India, Pakistan, and elsewhere reportedly provided Kennedy with insightful observations. At home as well despite her disdain of politics, she proved a valuable go-between with Adlai Stevenson, Chester Bowles, and others whom Kennedy found hard to soothe. She also gave him occasional advice, favoring the Test Ban Treaty and the Russian wheat deal". Cf. *ibid.*, p. 273.

884 Nos Estados Unidos, por exemplo, Bess Truman, Mamie Eisenhower, Lady Bird Johnson e Patty Nixon foram modelos de discrição; ninguém se lembra do nome da mulher de Gerald Ford e Barbara Bush foi contida e distante: Rosalyn Carter foi utilizada pela diplomacia norte-americana e veio ao Brasil em um momento difícil da relação bilateral, em parte servindo para melhorá-la, em parte amplificando o tema dos direitos humanos, que constituía uma das raízes dos desentendimentos. Nancy Reagan foi protocolar, mas Hillary Clinton teve maior visibilidade, de certa forma emulando Jackie Kennedy.

e, sobretudo, o patrulhamento a que é submetido pela imprensa pela sua condição de virtual *alter ego* do mandatário. Esses constrangimentos, aliás, aconselham justamente uma considerável parcimônia no uso do instrumento da diplomacia de cônjuges de mandatários.

CAPÍTULO 11
ASPECTOS PRÁTICOS: ASSESSORIA, INICIATIVAS, PREPARAÇÃO, *FOLLOW-UP*

Os próximos desdobramentos da diplomacia presidencial brasileira pressupõem o continuado aperfeiçoamento dos instrumentos à disposição do presidente da República para o exercício conveniente da sua atividade diplomática. Esses instrumentos são de duas naturezas. O primeiro é a assessoria na área da política externa. O segundo são os mecanismos de preparação e acompanhamento das iniciativas presidenciais, especialmente as visitas, que têm constituído a coluna vertebral da diplomacia presidencial brasileira. Dentro desse último, um lugar de destaque cabe à *comunicação* da diplomacia presidencial – o elemento de conexão entre a diplomacia presidencial e os seus interlocutores: o público interno (imprensa, opinião pública, Congresso) e o público externo (governos e audiências estrangeiros).

11.1. Assessoria direta e colegiada

Não compete exclusivamente à chancelaria prover todos os meios para o desenvolvimento de uma diplomacia presidencial eficiente, mesmo do ponto de vista estritamente diplomático. É claro que a chancelaria provê boa parte da substância para a diplomacia presidencial, além, logicamente, do suporte logístico. Já se falou extensamente, em capítulo anterior, sobre a importância da relação entre os mandatários e seus chanceleres. Pela quantidade de elementos extradiplomáticos presentes na

concepção e execução da diplomacia presidencial, porém, é natural que a própria Presidência deva ter consciência da importância de uma assessoria direta, ao mesmo tempo profissional e com sensibilidade política para fazer a ponte entre a chancelaria e o presidente, por um lado, e entre o presidente e inúmeros outros interlocutores internos na área internacional, a começar pelo seu próprio partido político.

Por outro lado, é importante que o presidente possa comandar um processo decisório o mais amplo e autorizado possível cada vez que, na área da política externa, conduz iniciativas ou toma decisões sobre matérias que não estão afetas exclusivamente à chancelaria, como comércio exterior ou defesa nacional. A tarefa de gerar consensos ou dar a palavra final sobre um assunto – um traço característico da liderança, como se viu – requer do presidente que disponha do máximo de informação possível e conte com o concurso de todas as agências implicadas, que por sua vez deveriam conhecer os limites da sua autonomia e submeter-se aos consensos e decisões gerados pela liderança exercida pelo presidente.

O formato atual do sistema de assessoramento do presidente brasileiro na área externa parece estar-se aproximando do ideal, em face das necessidades da diplomacia presidencial brasileira – tanto as que são impostas pelo sistema internacional, quanto as que decorrem dos interesses e necessidades do país em matéria de projeção externa e do presidente em matéria de liderança. Essas necessidades têm-se mostrado muito mais modestas e contidas do que as que orientam a diplomacia de cúpula de grandes potências como os Estados Unidos ou a própria Alemanha e a França; mas é perceptível um crescimento sustentado do papel internacional do país, sobretudo na América do Sul, e como consequência um aumento da exposição internacional do presidente brasileiro e

um crescimento da área externa como espaço para o exercício de liderança.

A existência de uma assessoria diplomática na presidência, com subordinação e acesso diretos ao presidente, é uma fórmula moderna e eficiente, utilizada em vários países desenvolvidos e em desenvolvimento. A experiência internacional é elucidativa sobre a importância de uma assessoria diplomática do presidente. Claro que, em alguns casos, a função de assessoramento direto do mandatário chegou a excessos, distorcendo a sua função original. Há exemplos clássicos na história, como o do coronel House, assessor internacional de Wilson, ou Harry Hopkins, assessor de Franklin Roosevelt – funcionários que personificavam o presidente na área externa e se transformaram em um virtual substituto do presidente, com autoridade e força para conceber ou implementar iniciativas de política externa. Um exemplo ilustrativo vem da presidência Kennedy, cujo assessor de política externa, McGeorge Bundy, dominou o processo decisório, relegando o departamento de Estado a segundo plano[885]. O próprio presidente procurava compensar essa preeminência[886].

Entretanto, na forma como se tem consolidado no Brasil, e ao contrário das tensões tão comuns entre a Casa Branca e o departamento de Estado, a assessoria diplomática tornou-se um

885 "On matters of foreign policy, Kennedy relied mostly on McGeorge Bundy, special assistant for national security affairs [...] Bundy's job was to present Kennedy with clear alternatives on problems of foreign policy and to oversee the bureaucracy. To assist him Bundy had a ten-to-fifteen-member staff, including experts in European affairs, economics, intelligence, and communications. [...] Bundy's office became more significant following Kennedy's growing disenchantment with the State Department for its lack of fresh approaches and its dilatoriness, which caused Kennedy to remark, 'Damn it, Bundy and I get more done in one day...than they do in six months in the State Department'. [...] In essence Bundy's operation began to duplicate the work of the State Department as it gathered material on the Common Market, NATO troop levels, Cuba, and Vietnam". Cf. GIGLIO, J., *op. cit.*, p. 33.

886 "Bundy supplanted Secretary of State Rusk as the primary foreign policy adviser even though Kennedy continued to listen to Rusk, McNamara, and others. No president kept a tighter rein on foreign policy, yet few presidents learned to listen to as many divergent viewpoints". Cf. *ibid.*, p. 33.

instrumento que tem trabalhado a favor da própria chancelaria, tornando-se um braço do Itamaraty na Presidência, ao mesmo tempo em que confere ao presidente suficiente latitude e independência para atuar. A ocupação da assessoria diplomática por diplomatas de carreira assegura boa coordenação com a chancelaria e sensibilidade e conhecimento diplomáticos no trabalho de aconselhamento do presidente e manejo da sua rotina de política externa. Essa rotina tem tido uma intensidade notável: além do despacho indireto da chancelaria, que centraliza praticamente todos os expedientes das relações exteriores (sobretudo a correspondência oficial), a assessoria é responsável pelo acompanhamento e *note taking* de audiências e reuniões com visitantes estrangeiros (autoridades, personalidades, empresários, intelectuais, dirigentes de ONGs, etc.) no Brasil ou no exterior, elaboração (final ou completa) de entrevistas escritas, parte da correspondência internacional do presidente, supervisão e elaboração de textos de política externa de responsabilidade do presidente e manejo da documentação de apoio a visitas, compromissos e audiências internacionais.

O assessor diplomático é uma presença próxima, alguém a quem o presidente pode recorrer instantaneamente e, sobretudo, alguém que se acostuma com o estilo, as ideias, as preocupações e o modo de atuar do presidente na área diplomática e na sua interlocução com visitantes estrangeiros. Em última análise, o assessor pode ser em grande medida uma projeção da personalidade diplomática do presidente, apenas mais acessível à burocracia e aos interlocutores externos. Se tiver ascendência sobre o presidente, além do seu respeito, será perfeito. Por isso, a escolha do assessor diplomático é matéria de sensibilidade; valem

para ele, *mutatis mutandis*, as mesmas recomendações de Sorensen sobre a escolha do chanceler[887].

Por todas essas razões, a assessoria diplomática deveria institucionalizar-se e fixar-se definitivamente na estrutura e no espaço físico da Presidência, como ocorreu com o cerimonial, de forma a tornar-se uma referência clara para os interlocutores da Presidência na área externa. Já foram apontadas criticamente as sucessivas mudanças, até mesmo físicas, da assessoria. Essa instabilidade não tem afetado apenas a assessoria diplomática da presidência; é um mal que se instalou no Estado brasileiro, onde se confundem às vezes reforma e busca de eficiência com a troca de nomes e siglas, a fusão e divisão de unidades, a criação de unidades, a alteração superficial das estruturas e cadeias de comando, com grande prejuízo para a interlocução interna e externa do governo e para a autoridade e legitimidade de cada agência ou unidade funcional – para não falar no ânimo e espírito dos funcionários.

A proximidade física da assessoria diplomática com o presidente, a autoridade que decorre do seu acesso direto e facilitado ao chefe de estado, sua identidade com o projeto diplomático do governo e seu profissionalismo são indispensáveis para assegurar uma contribuição eficiente, na área da política externa, a partir do círculo funcional mais próximo do presidente. Da estabilidade funcional e física da assessoria dependem a sua autoridade e a qualidade da sua interlocução externa. Não se trata de reivindicar privilégios, mas de assegurar bom assessoramento ao presidente na área internacional – especialmente se o presidente se inclinar ou for levado a fazer uma diplomacia presidencial mais intensa, com um *écart* mais acentuado em relação às suas funções *ex officio*. Naturalmente, a chancelaria também se beneficiará da

887 Cf. capítulo 3.

estabilidade e da autoridade do seu principal canal de articulação com a Presidência.

Por outro lado, é preciso também definir de forma mais precisa as competências dessa assessoria, que têm variado em função tanto dos presidentes e do restante do seu *staff* quanto da personalidade, experiência e interesses do titular. Mais adiante se assinalará a importância de que a presidência brasileira conte com um sistema, se não com uma unidade, de *speechwritting*, função que tem sido acumulada, em grande parte, pela assessoria diplomática e pode continuar a sê-lo. Entretanto, se a decisão contemplar a concentração dessa atividade na assessoria diplomática, será preciso dar-lhe os meios e a autoridade para exercê-la. Nada indicará mais essa autoridade do que saber-se que o presidente usa os textos que ela produz e que eles são da responsabilidade direta ou final da assessoria.

A assessoria deve participar mais intensa e frequentemente dos trabalhos preparatórios de iniciativas presidenciais e visitas. O cuidado em não substituir a chancelaria ou em não dar uma orientação própria à política externa, em prejuízo da chancelaria e, portanto, da política externa, tem sido a marca dos assessores diplomáticos dos presidentes brasileiros desde Rubens Ricupero. Isso não justifica, entretanto, que a assessoria só seja envolvida nesses processos em sua fase final, quando uma correção de rumos ou um cuidado especial, considerados necessários, já se podem fazer tardios. Além da contribuição pessoal dos seus integrantes, a assessoria traz a sensibilidade do presidente, a familiaridade com os seus modos de ser e pensar e sua linguagem, o conhecimento de fatos, ideias, inclinações e mesmo pessoas e entidades cuja existência ou importância para o presidente muitas vezes não são do domínio das demais agências ou unidades envolvidas

no processo[888]. Ao estar presente nas etapas mais iniciais de qualquer processo de planejamento ou preparação de iniciativa ou visita, a assessoria pode dar uma contribuição inestimável, que resultará em qualidade dos resultados e agilidade do processo. Por outro lado, espera-se da assessoria orientação sobre diversas questões práticas que envolvem o presidente, como formato dos documentos, prazos, gostos pessoais, etc. A boa comunicação é a melhor garantia de uma boa coordenação e de eficiência. E a boa comunicação muitas vezes depende de participação adequada nas diferentes etapas de um processo.

Por razões semelhantes, é importante que a assessoria diplomática participe sempre do desenvolvimento das iniciativas e visitas presidenciais; que não seja tão discreta a ponto de privar os seus assessores da experiência insubstituível da participação, da observação, do acompanhamento. Os assessores são parte dos sentidos do presidente; observam, aprendem e atuam por ele. Somente assim a assessoria cumprirá seu papel de estar presente e próxima do presidente e de ter sensibilidade, experiência e conhecimento em relação a tudo o que diz respeito à atuação diplomática presidencial. Diplomatas juniores da assessoria deveriam estar sempre presentes nos compromissos e nas viagens do presidente, no Brasil ou no exterior[889]. A experiência tem revelado que essa presença é sempre útil no momento e valiosa

888 A assessoria tem sido informalmente chamada a participar de reuniões preparatórias de visitas presidenciais, mas a informalidade é precisamente o que causa descontinuidade e imprevistos. Essa participação deveria ser institucionalizada.

889 Embora essas recomendações possam parecer evidentes, há uma tendência inercial a excluir a assessoria de eventos e discussões no Itamaraty. Um exemplo simples é a participação de assessores em banquetes oficiais no Itamaraty – uma participação natural, visto que nessas ocasiões, sempre, o presidente faz um discurso cuja responsabilidade final é da assessoria. Apenas em 1997 houve uma instrução taxativa do Ministro para que sistematicamente se incluísse um dos assessores juniores da assessoria nesses banquetes. Cf. *memorandum* G/063 (ostensivo), de 13 de março de 1997, do Ministro de Estado ao Secretário-Geral. *Arquivo do Gabinete do Ministro de Estado.* A inclusão nas comitivas presidenciais não é atribuição do Itamaraty, que se limitaria a cumprir uma determinação da Presidência.

na preparação de compromissos semelhantes no futuro. Entre os muitos membros de uma comitiva técnica ou de apoio, em viagem presidencial, não será um assessor diplomático júnior quem vai onerar a visita.

Uma atribuição que ganha cada vez maior importância entre as tarefas da assessoria diplomática é a função de *note taking* do presidente. É desnecessário frisar a importância do registro das conversações do presidente e da sua transmissão oportuna à burocracia. Conversas de mandatários são fatos políticos, onde se assumem compromissos, se emitem opiniões, se traçam diretivas, se confrontam posições e se põem à prova políticas e orientações previamente estabelecidas. São também notícia, motivo de interesse e inquirição por parte da imprensa. O presidente não age sozinho, desvinculado; ele fala pelo Estado e pelo seu governo e essa condição não é simbólica ou figurativa, ela é funcional.

Naturalmente, não é o caso de se estender aqui o tratamento da questão do *note taking*, que constitui pura e simplesmente uma técnica, uma ferramenta básica do trabalho diplomático. É indispensável apenas ressaltar a importância do registro, o mais fiel possível – o que não quer dizer transcrição literal –, dos diálogos funcionais que materializam a diplomacia de cúpula, seja nos encontros de mandatários, seja nas audiências que estes concedem a outras autoridades, personalidades ou indivíduos.

O *note taking* pode tomar a forma de um registro direto da conversação ou de um *debriefing* posterior do presidente, quando for oportuno; a rigor, qualquer funcionário pode fazê-lo e, no limite, o próprio presidente pode ser o seu próprio *note taker*. É importante recordar também que nem tudo o que é dito pelos mandatários tem transcendência ou relevância. Muitas vezes o nível de generalidades das conversações é tal que o papel do *note taker* se resume a apontar que isso ocorreu e que nada de relevante

ou que exija *follow-up* ou tratamento especial surgiu na conversa; mas é importante que fique registro disso e que se dê conhecimento a quem tiver competência e responsabilidade na matéria[890]. O *note taking*, aliás, é mais uma razão para justificar a proximidade física do assessor diplomático, que, a rigor, em situações de diplomacia de cúpula, deveria ficar sempre pelo menos no raio de alcance visual do presidente. E os casos, já ocorridos no passado, de conversas substantivas sem testemunhas e em que o presidente não se submete a um *debriefing* devem ser evitados a todo custo.

No capítulo referente à assessoria direta do presidente, teria sido aconselhável repensar o papel da antiga Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), que tinha competências específicas na formulação de políticas públicas, atuava na área de política externa (muitas vezes em dissintonia com a chancelaria), mas era mal utilizada como instância de assessoramento do presidente nessa mesma área. Quando cessou de ser Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, a estrutura que se transformou na SAE deixou de ter uma função assemelhada à do *National Secutiry Adviser* dos Estados Unidos[891]. O vazio deixado pela supressão dessa função próxima do presidente, no Brasil, foi em grande

890 Já com relação à imprensa seria preciso tomar mais cuidado. É frequente que relatos de conversações do presidente com outros mandatários ou personalidades em geral sejam introduzidos já com a ressalva de que "nada de importante foi dito". Se assim foi, é melhor não dizer nada; ideal mesmo é evitar que aconteçam conversas sem transcendência, comuns nos chamados "encontros paralelos", muitas vezes marcados apenas para preencher agendas.

891 "The NSC was created under the National Defense Act of 1946 to provide a policy planning and advisory staff at the very pinnacle of government. It serves to focus at one spot, immediately under the President's hand and for his exclusive use, all that this government knows or can learn about conditions around the world affecting United States security, and the nation's capability for dealing with those conditions. Its purpose is not to grind out blueprints and directives but to involve broad strategic concepts on which Presidential policies can be based. There might not have been a Pearl Harbor if FDR had had a National Security Council to guide him. There could hardly have been a NATO – or a Korean intervention – without it". Cf. PHILLIPS, C., *op. cit.*, p. 305. A literatura sobre o NSC é vasta, mas pode ser útil para ajudar a recriar o papel de uma SAE no novo contexto fornecido pela atuação da CREDEN e pela criação do Ministério de Defesa. Para duas boas sínteses, cf. HULT, K., *op. cit.*, p. 121 e ss; e DUMBRELL, J. "Executive foreign policy". In: *op. cit.*, p. 96-101.

medida preenchido durante um período pela criação da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Conselho de Governo, em 1996, mas o secretariado da CREDEN foi concentrado no Gabinete Militar da Presidência, que funcionalmente, entretanto, não tinha estrutura para ser algo semelhante ao *National Security Adviser*. Talvez no futuro essa função de Secretariado pudesse caber a uma SAE adequadamente estruturada. É importante dar a um desses órgãos, de forma institucional e duradoura, um nicho importante de coordenação para o qual já têm a autoridade derivada do fato de serem órgãos da Presidência, com o mesmo potencial do *National Security Adviser*, sem, contudo, querer ocupar o lugar da chancelaria.

O sistema de assessoria parecia ter encontrado um ponto de excelência nas duas instâncias colegiadas que assessoravam o presidente ao tempo do governo Fernando Henrique, a Câmara de Comércio Exterior e a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional. A elas se podia acrescentar a Câmara de Meio Ambiente e Recursos Naturais[892], pela dimensão internacional do tema da conservação ambiental e do desenvolvimento sustentável. Elas cobriam quase todo o universo das agências com competências externas no governo e dos temas com projeção ou componentes internacionais[893], e respondiam a uma realidade inquestionável: a de que as relações exteriores, *latu sensu,* não são responsabilidade exclusiva da chancelaria, ainda que esta guarde a condição de principal agência de concepção, execução e supervisão da política externa. Ao contrário, a chancelaria ganha com o fato de que exista uma instância deliberativa capaz de fornecer-lhe matéria autorizada e consensual para atuar. Embora naturalmente não tenham sido criadas com o fim específico de embasar a diplomacia

892 Criada pelo decreto nº 1.696, de 13 de novembro de 1995.

893 A Secretaria Nacional dos Direitos Humanos vem tendo função semelhante, em área de grande projeção internacional e na qual se exige liderança presidencial.

presidencial, as Câmaras também respondiam a um imperativo dessa atividade: o presidente só pode atuar convenientemente na área da política externa se tiver controle e assessoramento integrados de todos os órgãos capazes de produzir substância para a diplomacia presidencial em qualquer das suas vertentes – a condução pessoal, as iniciativas, as visitas.

As Câmaras tinham-se revelado úteis do ponto de vista da política externa e da diplomacia presidencial. Davam autoridade e respaldo consensual à decisões e iniciativas e revelavam no exterior uma imagem de coesão governamental e de liderança do presidente[894]. Será importante, no futuro, que iniciativas como essas não sejam descontinuadas, vítimas seja da ânsia de renovação e reformismo indiscriminado, seja do vício de condenar ao esquecimento as boas práticas e iniciativas das administrações anteriores, seja ainda da tendência à entropia que apresentam tantos organismos governamentais. A utilização de estruturas como essas Câmaras, se mantiverem o desempenho positivo, será prova de amadurecimento da diplomacia presidencial brasileira e da própria estrutura do governo no que se refere ao processo decisório. Para isso, as Câmaras devem ser utilizadas e prestigiadas pelo presidente e pelos órgãos que as compõem.

Finalmente, o presidente pode recorrer ainda a um sistema *ad hoc* de assessoramento, como reuniões com funcionários diplomáticos. Uma prática útil e recorrente no mundo são as reuniões com embaixadores selecionados, chamados à capital ou reunidos em algum ponto na área em que o mandatário se encontra em visita. Será sempre uma forma de o presidente demonstrar interesse pela política externa e liderança na sua condução[895].

894 Foi o que se viu na decisão de encaminhar o Tratado sobre a Não Proliferação Nuclear ao Congresso: foi um ato típico de diplomacia presidencial, embasado no processo decisório colegiado da CREDEN.

895 O presidente Fernando Henrique recorreu ao expediente em 28 de março de 1997, mas a iniciativa esbarrou em um problema de comunicação, porque se estabeleceu um vínculo entre a convocação

11.2. Iniciativas

A diplomacia presidencial brasileira tem sido modesta na sua capacidade de propor e implementar iniciativas de responsabilidade do próprio presidente. Seja por causa do reduzido poder relativo do país, seja por uma questão de personalidade da nossa diplomacia profissional, que tem grande ascendência sobre a condução da política externa pelos presidentes, a palavra "liderança" não faz parte do vocabulário diplomático brasileiro. Entretanto, existe uma relação direta entre diplomacia presidencial afirmativa ou ativa e a percepção de liderança – ou de busca de liderança. E iniciativas são essencialmente atos de liderança. É expressivo, a esse respeito, o seguinte editorial, que comentava a aula magna do presidente Fernando Henrique Cardoso na Universidade de Witwatersrand, na África do Sul:

> *O presidente Fernando Henrique Cardoso, se continuar, como se espera, exercendo sua capacidade analítica em discursos em universidades estrangeiras, logo obrigará o Itamaraty a retirar do cofre a palavra "liderança", para colocá-la no lugar apropriado do discurso diplomático brasileiro. Nas últimas décadas, o Itamaraty tem sido excessivamente cauteloso para não dar a qualquer de nossos vizinhos a impressão de que o Brasil tem a pretensão de liderar a região, sob qualquer aspecto que seja. [...] A realidade, no entanto, tornou tais cautelas desnecessárias*[896].

As iniciativas poderão ser a melhor forma de expressão, por um presidente brasileiro, dessa busca ou afirmação de liderança

da reunião e o acirramento do problema do *deficit* comercial. Várias expectativas e especulações se criaram com um encontro que, a rigor, foi exatamente o que se previu: uma troca de ideias entre o presidente e alguns dos seus principais embaixadores.

896 Cf. "A globalização e o jogo do poder", *O Estado de S. Paulo*, 2 de dezembro de 1996.

na região. Não é tarefa fácil; ao contrário, é área onde mais se chocam as necessidades e urgências da presidência com as possibilidades e cautelas da chancelaria. Aquela, consciente da sua transitoriedade e premida pelos imperativos de projeção do presidente, pode tender a buscar no curto prazo o que esta, na sua proverbial visão de longo prazo e provada sensibilidade, tenderá a ver com prudência, inquietação, desconfiança ou mesmo desprezo. Como a realidade, entretanto, é mais cinzenta do que o jogo de claro-escuro entre a presidência e a chancelaria, é prudente ter em mente que os presidentes brasileiros serão tentados, *sponte sua* ou por indução (do próprio chanceler, diga-se de passagem), a recorrer com mais frequência à vertente das iniciativas para afirmar a sua diplomacia presidencial e a sua liderança. Além do bom senso, não há aparentemente muito o que recomendar nessa área a não ser alguns cuidados sugeridos pela análise de iniciativas como a Operação Pan-Americana e outras mais recentes. Eis alguns deles:

1) Que as iniciativas não sejam "processuais", ou seja, centralizadas na proposta de uma reunião, conferência ou seminário, que tenderiam a se tornar a justificativa de si mesmos; esse tipo de iniciativas tem escassa credibilidade e depende da boa vontade de outros mandatários, nem sempre dispostos – como tantas vezes ocorreu com os presidentes brasileiros – a promover a liderança de outros;

2) Que as iniciativas não envolvam ônus direto para o governo brasileiro (nada mais fácil do que propor um programa de ajuda ou cooperação internacional); será difícil aprovar esses gastos e justificá-los perante a opinião pública, sobretudo quando eles podem facilmente ser comparados a certas necessidades sociais prementes; sua justificativa tem de ser muito bem feita;

3) Que as iniciativas não se façam em combinação com um país mais poderoso ou que não dependam de recursos ou boa vontade

de um país mais poderoso; a experiência mostra que chefes de estado e governo não costumam trabalhar em favor da imagem e projeção dos seus colegas; aceitar uma iniciativa conjunta é correr sempre o risco de que a parte mais forte instrumentalize a parte mais fraca; isso sem falar no fato de que a estrutura de apoio com que conta a parte mais forte sempre será melhor, contará com mais recursos e terá mais apoio do que a estrutura da parte mais fraca, que tenderá a improvisar ou "correr atrás" da iniciativa;

4) Que, se for decidido uma iniciativa conjunta, ela não seja tomada sem um planejamento cuidadoso, sem a certeza de que nós estamos no controle da proposta, do seu alcance, dos seus possíveis desdobramentos e dos seus detalhes;

5) Que nenhuma iniciativa seja levada adiante sem uma análise cuidadosa dos seus aspectos de comunicação social e da relação custo-benefício entre a iniciativa e os ganhos (diplomáticos ou de comunicação social);

6) Que as iniciativas sejam apresentadas apenas quando estiverem amadurecidas e previrem todos os seus desdobramentos;

7) Que as iniciativas não gerem expectativas desmesuradas em parceiros diplomáticos ou em setores da sociedade brasileira;

8) Que haja uma cadeia de comando clara na montagem e lançamento da iniciativa, com responsáveis pessoalmente identificados nos vários níveis e âmbitos, e que o processo não fique restrito à área temática, mas seja ampliado para incluir as áreas de comunicação social, *speechwriting* e planejamento político em geral; que sejam desde cedo incluídas no processo decisório todas as agências competentes na matéria objeto da iniciativa;

9) Que fique claro que a iniciativa *é do presidente* e não do Itamaraty, ou da Subsecretaria X, do Departamento Y ou do diplomata Z, ou ainda de uma ONG ou grupo organizado da

sociedade; a possibilidade, que não é remota nem improvável, de que alguém que não o presidente assuma uma iniciativa de Estado é péssima para a imagem e a autoridade do presidente, a menos que, como ocorreu quando chanceleres assumiram intensamente a condução da política externa (o que não se confunde com iniciativas), o presidente aceite a diminuição histórica que significa delegar liderança ou abrir mão da sua autoridade; a rigor, não pode haver iniciativas de Estado personalizadas em alguém que não seja reconhecido *urbi et orbi* como o representante do Estado;

10) Que o processo decisório sobre a iniciativa seja inclusivo e exaustivo, redundando em políticas, não em ideias soltas ou interesses travestidos; a proposta da iniciativa deve ser amadurecida nos vários níveis e âmbitos do processo decisório e o presidente deve ter sobre ela a decisão final, porque é ele quem vai assumir os riscos políticos e o ônus administrativo da iniciativa; a presidência não pode ser confrontada com uma proposta de iniciativa, sobretudo conjunta, na fase final da sua preparação;

11) Que a iniciativa não procure ter valor por si mesma, mas que seja a materialização de um processo ou a expressão de uma orientação clara de política externa;

12) Que a iniciativa não se transforme em um ônus para a posteridade (como ocorre sempre com as propostas de mecanismos de cúpula com reunião periódica) e que sua sustentação não dependa da participação continuada ou frequente do presidente;

13) Que a iniciativa não produza apenas resultados processuais imediatos (a criação de um órgão ou secretariado, a convocação de reuniões, o envio de missões), que tenderão a adiar ou obscurecer os resultados substantivos almejados; e que não transmita a impressão de ser mero *marketing* político do presidente;

14) Que a iniciativa contenha um mínimo de substância e possa mobilizar alguns setores governamentais ou da sociedade

organizada, que lhe darão sustentação, continuidade e, naturalmente, projeção; e

15) Que se tenha em mente que a iniciativa competirá na mídia com milhares de outras notícias, devendo o seu *timing*, por isso, ser cuidadosamente calibrado, oferecendo a possibilidade de adiamento ou suspensão indefinida; uma vez gasta, a iniciativa dificilmente poderá ser ressuscitada com eficiência.

Uma variante das iniciativas, praticamente nunca utilizada no Brasil, é a doutrina. Nessa modalidade, por causa da escassez de oportunidades e dificuldade de formulação de uma doutrina funcional e duradoura, os riscos da improvisação parecem ser menores do que na área das iniciativas; mas as responsabilidades de quem desejar valer-se do instrumento das doutrinas são redobradas, porque elas contêm um elemento de poder importante.

Para ter força e relevância do ponto de vista da diplomacia presidencial, as doutrinas não podem ser apenas exortativas; elas são a expressão de um poder em utilização. As oportunidades para que um presidente brasileiro formule uma doutrina de política externa são de fato muito reduzidas. Na verdade, elas são proporcionais à influência do país. Como as iniciativas, pressupõem um desejo ou vocação de liderança. E exigem um sentido político aguçado para estabelecer a relação entre a realidade que se observa e a virtualidade a que se dirige a doutrina, conforme se viu na definição da diplomacia das doutrinas. Se e quando o Brasil decidir assumir, pela pessoa do seu presidente, um perfil de liderança mais explícito no continente, será a ocasião para reagir a situações das relações internacionais e sobretudo hemisféricas com a preocupação de possivelmente daí extrair ou propor uma doutrina.

11.3. Alguns aspectos práticos da diplomacia das visitas

Como vertente principal da diplomacia presidencial brasileira, as visitas devem merecer uma consideração especial. As visitas presidenciais brasileiras já assumiram um formato consolidado que, de forma nem sempre orgânica, acaba combinando várias das vertentes de uma visita de mandatário identificadas há pouco na tipologia. É natural que a definição do formato deve ser consequência de uma abordagem substantiva e não meramente protocolar da visita; o mesmo vale, aliás, para as visitas de mandatários estrangeiros ao Brasil. Do formato depende, em última análise, o sucesso da visita, que é medido em função de objetivos estabelecidos (os contatos, os públicos-alvo, a exposição de mídia do presidente, etc.). Mas o formato e tudo o que compõe a visita do ponto de vista substantivo – pois o protocolo também assume uma dimensão substantiva – devem ser decorrência de uma política, que se expressa concretamente através do processo preparatório. Todo o sucesso da visita – nos dois eixos em que opera a diplomacia presidencial, o da política interna e opinião pública e o da política externa – parece depender desse processo preparatório, que parte do momento em que a visita é concebida e vai até o momento em que começa a ser realizada.

11.4. O processo preparatório

O processo preparatório tem uma dimensão mais geral, ligada ao planejamento da agenda diplomática do presidente, e que deve ser decorrência de uma análise realista dos objetivos da política externa do próprio presidente, da disponibilidade da sua agenda e da proporção adequada entre o externo e o interno nessa agenda. É frequente a inclusão ou exclusão de visitas presidenciais na agenda em função de aspectos puramente extradiplomáticos, como a inclinação pessoal do presidente, a influência do embaixador

no posto, uma pressão setorial, a necessidade de o presidente afastar-se do país. Outras vezes, as razões são puramente diplomáticas: a necessidade de fazer um gesto ou reciprocar uma visita, o imperativo de buscar equilíbrio na agenda (entre regiões, entre grupos de países, entre países individuais), a necessidade de alavancar uma relação. Há uma tensão constante entre as necessidades e possibilidades estabelecidas ao longo de cada um dos dois eixos, na administração desse que é, como se disse, um recurso escasso – o tempo do presidente.

Na definição da agenda diplomática presidencial – compreendendo visitas realizadas e visitas recebidas –, a chancelaria deveria ser chamada a justificar diplomaticamente cada uma delas, priorizando-as, hierarquizando-as e dando-lhes formatos – desde a classificação em visita de Estado, oficial e de trabalho até a combinação das diferentes vertentes – em função dessa combinação de interesse e hierarquia. A noção de critério e valorização do instrumento deveria presidir essa análise. Num segundo nível, a chancelaria deve dispor-se a buscar substância diplomática para as visitas e iniciativas que respondem prioritariamente a aspectos extradiplomáticos. A chancelaria deve ter sensibilidade para as necessidades extradiplomáticas da diplomacia presidencial, da mesma forma que a presidência deve ser sensível e aberta às necessidades puramente diplomáticas da chancelaria no manejo do instrumento da diplomacia presidencial. É melhor que a chancelaria participe intensamente da diplomacia presidencial mesmo quando as suas motivações são majoritariamente extradiplomáticas; e o presidente atender a necessidades pontuais de diplomacia presidencial manifestadas pela chancelaria faz parte da sua *job description*.

A composição da agenda internacional de um presidente não é tarefa fácil. O primeiro governo Fernando Henrique foi bastante

feliz nessa tarefa, mas enfrentou seus problemas[897]. Esse trabalho vem sendo prejudicado pelo crescimento dos compromissos obrigatórios do presidente, agora que reuniões de cúpula bilaterais se têm transformado, expressa ou implicitamente, em mecanismos permanentes, com reuniões anuais alternando as capitais[898]. O trabalho preparatório nessa etapa, portanto, apenas visa a tentar minorar os problemas e dar certa organicidade e equilíbrio – diplomático e político – à agenda. É preciso nunca esquecer que ainda assim haverá um enorme espaço para imprevistos e improvisações. Por isso, é importante que desse processo de definição da agenda diplomática presidencial participe o maior número possível de unidades, fornecendo a maior quantidade possível de informação e opções, e que seja um processo permanente, de frequentes revisões e atualizações. É claro que a decisão final é própria de um nível muito elevado, mas

897 Visitas programadas não foram combinadas com a outra parte e não puderam ser realizadas (foi o caso da visita à África do Sul, que só se realizou em 1996); outras, combinadas com a outra parte, tiveram de ser adiadas porque inexplicavelmente foram colocadas em momentos complicados do ponto de vista da política interna: convocação extraordinária do Congresso, votações importantes, administração de crises (foi o caso de visitas a Portugal, Angola, Itália, Reino Unido); outras, ainda realizaram-se intempestivamente, sem maior preparação, provocando toda sorte de surpresas (foi o caso da visita ao México, cuja realização em fevereiro de 1996 se deveu a um oferecimento de datas "para os mexicanos não aceitarem" – e aceitaram); algumas visitas se "encavalaram", criando graves dificuldades para a sua preparação, pela escassez de recursos (foi o caso das visitas ao Canadá e ao Uruguai, realizadas com dez dias de intervalo); o presidente acabou indo à Ásia duas vezes em pouco mais de um mês (China e Malásia em dezembro de 1995 e Índia em janeiro de 1996), levantando uma grita na imprensa contra as suas ausências; em março de 1996, menos de dois meses depois de voltar da Índia, o presidente ia novamente ao Japão.

898 Deveria ser uma regra básica que os presidentes brasileiros não aceitem tornar de periodicidade obrigatória qualquer troca de visitas; para um país do porte do Brasil, aceitar esses mecanismos com países menores – em sua esmagadora maioria serão menores – é um gesto de tal magnitude e magnanimidade que voltar atrás ou desativar o mecanismo depois de aceito ou implementado tem um custo político infinitamente maior do que simplesmente dar uma desculpa polida – de preferência não pelo presidente, cujo constrangimento seria sempre grande. É claro que nem sempre é possível prever uma proposta dessa natureza, geralmente feita em conversa reservada entre os mandatários precisamente para que o constrangimento force uma decisão favorável e irrecorrível. Aliás, para isso, seria importante que se fixe a noção de que a melhor reação nesses casos é sempre uma dilação. O presidente não reage na hora, porque uma reação imediata será quase sempre a de aquiescência – ao menos, é o que a história tem demonstrado e o que se acha que a cortesia brasileira obriga a fazer.

a ampliação da base de decisão será uma garantia adicional contra improvisações e imprevistos, que quase sempre têm um custo político interno ou externo.

11.5. A preparação de uma visita presidencial

O Itamaraty foi repentinamente confrontado, em janeiro de 1995, com uma intensa agenda de diplomacia presidencial. Respondeu o melhor que pôde, muitas vezes além dos limites da sua capacidade normal de operação. A utilização relativamente moderada do instrumento das visitas presidenciais nos anos anteriores de certa maneira desatualizou os mecanismos para lidar com o assunto, impondo uma espécie de novo aprendizado tanto do ponto de vista logístico quanto do ponto de vista substantivo.

A experiência anterior em matéria de processo preparatório variou muito. No auge da diplomacia presidencial do governo Geisel, as visitas presidenciais eram preparadas através de um intenso programa de visitas de ministros e de missões governamentais. A visita presidencial, de fato, culminava um processo, o que correspondia plenamente ao espírito que as orientava: elas de certa forma inauguravam fases de relacionamento. Essa prática foi-se perdendo com o tempo, até porque a aceleração no número de visitas, ocorrida nos governos Figueiredo e Sarney, e a sua progressiva concentração em países em desenvolvimento acabavam por tornar desnecessário ou difícil um processo preparatório tão cuidadoso.

No Brasil, a prática intensa foi apagando a noção, antes corrente, da visita presidencial como culminação de um processo substantivo. Hoje, as visitas têm obedecido em geral a um processo preparatório sumário, que se concentra na chancelaria e ainda assim foi sendo reconstruído com a própria experiência. Sua premissa básica, definida já em janeiro de 1995, foi a de que

"as visitas bilaterais devem ser encaradas como a culminação de um processo de revisão e relançamento das relações com o país visitado, devendo por essa razão ser cuidadosamente preparadas do ponto de vista substantivo, inclusive, quando for o caso, com a troca de visitas em nível de chanceleres e vice-chanceleres e outros ministros". A instrução se completava com a determinação de que as Embaixadas estejam "plenamente envolvidas no processo preparatório"[899]. Essa orientação já se antevia no *memorandum* sobre a criação da adidância militar em Nova Délhi, uma proposta que se procurou situar no contexto de um processo que culminaria com a visita presidencial à Índia, tentativamente agendada já em janeiro de 1995:

> *[A] iniciativa deveria ser colocada no contexto do processo de aproximação com a Índia, que deverá culminar, possivelmente em janeiro de 1996, com visita de Estado do Presidente Fernando Henrique Cardoso àquele país. Dessa forma, creio que poderíamos lançar a ideia dando previamente os seguintes passos: 1) dar início ao processo de consultas com o governo indiano, em Brasília e Nova Délhi, com vistas a definir data para a visita oficial do Presidente Fernando Henrique Cardoso à Índia [...]; 4) dar início a um processo de revisão e fortalecimento das relações com a Índia, com o objetivo de preparar a viagem presidencial e colocar as relações em novo patamar"*[900].

No caso preciso da Índia, as instruções teriam cumprimento na forma de um levantamento temático e de propostas de cooperação bilateral feito pela área política. Acompanhava esse levantamento a proposta de que o ministro da Ciência e Tecnologia realizasse visita à Índia para aprofundar o exame das possibilidades

899 Cf. *memorandum* G/24 (ostensivo), *cit.*, par. 3.

900 Cf. *Arquivo do Gabinete do Ministro de Estado.*

de cooperação nesse domínio. O ministro Lampreia referendou a ideia nos seguintes termos:

> *Ao assinar o aviso ao ministro Israel Vargas e expedir desptel relativo à sua possível visita à Índia, dei início ao processo de* aggiornamento *das relações com aquele país, a culminar com a visita do Senhor Presidente a Nova Délhi. É preciso agora dar andamento ao projeto, com o objetivo de [...] garantir substância para que a visita presidencial possa atuar como verdadeiro catalisador das relações*[901].

A necessidade de aperfeiçoar o processo de preparação substantiva das visitas levaria em outubro de 1995 a um grande esforço de sistematização. "O grande número de compromissos do Senhor Presidente no exterior e a intensa agenda de visitas de autoridades estrangeiras ao Brasil", diria o ministro Lampreia, "têm-me suscitado algumas preocupações com relação à preparação dessas atividades diplomáticas e à sua boa divulgação na imprensa"[902]. Nessa instrução, o ministro determinava uma série de providências sobre a preparação das visitas no Brasil e no exterior: o envolvimento mais intenso das Embaixadas, a redefinição de formatos e prazos para os documentos de base (maço básico, *talking points*, subsídios para os discursos), a obrigatoriedade de *briefing* antecipado para a imprensa, listagem de providências práticas com respectivos prazos, etc. A tramitação dessas instruções deu origem a um formato atualizado de processo preparatório interno na chancelaria, definindo prazos para as providências e preparação dos documentos básicos e a atribuição, inicialmente ao subsecretário-geral em cuja esfera de competência a visita se

901 Cf. *ibid.* O levantamento feito pela DAOC-I está no mesmo *memorandum*, que de fato é um bom exemplo de atividade preparatória substantiva.

902 Cf. *Arquivo do Gabinete do Ministro de Estado.*

inscreva prioritariamente, e posteriormente ao secretário-geral, da coordenação da visita[903].

Segundo esse formato, o responsável pela coordenação encarrega-se de convocar as áreas com responsabilidade sobre a agenda substantiva da visita – previamente determinada pela área política –, cobrando-lhes providências e servindo de ponto focal para o processo preparatório. O resultado material desse processo é uma troca de comunicações com o posto responsável, pela qual os diversos itens da agenda e as providências vão sendo analisados: a preparação dos documentos básicos, a definição do programa, a tramitação e ultimação dos atos a serem assinados, a composição da comitiva[904]. Cada área fica responsável pelos contatos fora da chancelaria – no governo, nos meios empresariais, nos meios acadêmicos –, acionando o coordenador quando for necessário elevar o nível da interlocução. Desse processo participam, sempre, a área política responsável pelo país visitado, o cerimonial, a área de imprensa, a área de atos internacionais e o gabinete do ministro. A assessoria diplomática da Presidência tem sido convidada informalmente a participar, da mesma forma que o responsável pelo *speechwriting* na Secretaria de Estado.

Era a primeira vez, ao que se tem notícia, que se procurava institucionalizar dessa forma o processo preparatório, antes concentrado na área política, que paulatinamente veio perdendo a

903 Cf. *ibid.* A instrução básica sobre providências relativas a visitas de autoridades brasileiras ao exterior e de autoridades estrangeiras ao Brasil está em circular postal de novembro de 1995. *Arquivo da Secretaria de Estado.* A circular contém o *checklist* básico das providências ligadas às duas formas de visitas, no exterior e no Brasil. Apesar disso, tem havido dificuldade em incorporar essas recomendações à rotina de trabalho das unidades e postos que tratam das visitas.

904 Despacho telegráfico, de outubro de 1996, da Secretaria de Estado para a Embaixada em Pretória, relata a segunda reunião preparatória e lista os seguintes itens sob exame: comitiva, imprensa, programa empresarial, programa acadêmico, programação cultural, acordos, agenda de conversações, subsídios da Embaixada, comunicado final, Consulado em Cape Town e Secom em Johanesburgo, bolsista no IRBr e MERCOSUL-SADC. Dessa forma, vai-se construindo cada item, em um processo de sedimentação. Cf. *Arquivo da Secretaria de Estado.*

função – essencial sob todos os pontos de vista – de coordenação das relações bilaterais do Brasil, em parte pela dificuldade de se fazer coordenação horizontal. O processo é hoje bastante inclusivo do ponto de vista da chancelaria; deveria ser cada vez mais inclusivo em relação ao restante do governo, não apenas para facilitar e agilizar a interlocução, mas sobretudo para envolver as demais agências no processo e estabelecer uma clara coordenação.

Também seria importante que o processo fosse o menos imediatista possível. As Subsecretarias ou a Secretaria-Geral não podem dedicar-se longamente a um processo preparatório; só podem intervir nele topicamente, ou na fase final. Daí a importância das áreas geográficas. A própria marcação da visita deveria estar encaixada em um processo mais amplo; a partir da confirmação da visita, o processo preparatório está iniciado; o trabalho de coordenação descrito logo acima deveria ser apenas a fase final desse processo. Corolário dessas preocupações é o cuidado em não aceitar a marcação intempestiva de visitas, oferecendo pouca margem de manobra e de operação para o processo preparatório. Esse cuidado evita surpresas, falta de substância e desgastes.

O cuidado com a preparação das agendas é também essencial. Em nenhum ponto a preparação e o acerto prévio são tão cruciais como neste. Chefes de estado e governo não são negociadores que possam ser confrontados em primeira mão com uma proposta, com uma alteração substancial de posição ou com um gesto adversativo qualquer. Ao criticar a surpreendente proposta mexicana de uma "aliança estratégica" com o Brasil, sacada à queima-roupa na visita presidencial ao México, *O Estado de S. Paulo*, revela uma importante percepção crítica dessa vertente do processo preparatório:

> *[E]mbora o professor Fernando Henrique Cardoso sempre tenha agenda para acomodar viagens, suas viagens raramente têm agenda definida previamente.*

> *Sua equipe tem deixado pontos demais em aberto, tanto para discutir como para costurar em declarações ou protocolos. Essa vulnerabilidade foi explorada por Zedillo*[905].

Também, o recurso retórico de classificar de "políticas" visitas para as quais não se encontrou substância suficientemente importante do ponto de vista da comunicação social é malvisto. Mais uma vez, o jornal paulista dá um bom exemplo dessa percepção:

> *É isso o que intriga nas viagens do Sr. Fernando Henrique Cardoso. Há uma insistência em apontá-las como políticas, apenas igual à habilidade com que se evita revelar a agenda política de que se ocuparia o presidente. [...] O Presidente evitou temas econômicos, mas só isso não caracteriza uma visita "política". [...] Visitas de reconhecimento, boa vizinhança e aproximação não são de todo inúteis. Melhor seria, no entanto, que as viagens do presidente do Brasil, quando não fossem precedidas de negociações econômicas e comerciais, atendam a uma agenda política substantiva, que de fato abra caminho para realizações práticas e não se restrinja a ganhos retóricos*[906].

Para o continuado aperfeiçoamento do processo, seria importante também que as áreas geográficas fossem reforçadas, não apenas em termos materiais e de recursos humanos, mas

905 Cf. "Aliança estratégica?", *O Estado de S. Paulo*, 22 de fevereiro de 1996. A ideia de surpresa na agenda de conversações foi amplamente recolhida. Cf., por exemplo, ABREU, M. de P. "Parceiros volúveis", *O Estado de S. Paulo*, 7 de março de 1996, p. B-2: "O presidente Fernando Henrique, em visita ao México concebida como de natureza essencialmente política e cultural, foi surpreendido pela proposta mexicana para que os dois países integrassem uma 'aliança estratégica', sem menção aos blocos sub-regionais dos quais participam".

906 Cf. "A viagem do Presidente ao México", *O Estado de S. Paulo*, 20 de fevereiro de 1996.

funcionalmente – que recobrem parte substancial da sua principal atribuição, que é a coordenação da política bilateral brasileira, dentro do Itamaraty e entre o Itamaraty e as demais agências do governo e a sociedade em geral. A área geográfica e os postos no exterior são os únicos que têm a visão de conjunto das relações e podem desenvolver uma sensibilidade integrada para lidar com os países. As relações bilaterais em conjunto são a base e substância de qualquer visita presidencial.

O Itamaraty é uma casa política; formou-se como uma grande divisão geográfica que cuidou impecavelmente da política de fronteiras e das nossas relações no Prata, e só por isso conseguiu ganhar a competência, a excelência e a autoridade que lhe permitiram obter a responsabilidade sobre os demais temas supostamente técnicos das relações exteriores do país. Mesmo uma futura estruturação matricial da chancelaria brasileira deveria levar em conta a importância de dar uma vertebração política forte a todas as áreas políticas. Em nenhum momento se sente mais claramente essa necessidade do que no trabalho preparatório de uma visita presidencial, ela própria um ponto focal momentâneo da política bilateral; mas o processo preparatório, na forma transitória e relativamente superficial com que às vezes é feito, não serve ao propósito de alavancar as relações com o país visitado mais além da mera realização da visita. Prova disso é que o trabalho de *follow-up* permanece, mesmo em sua nova sistemática, na área geográfica.

Também a participação das Embaixadas obedece à mesma lógica. Com a facilidade de comunicações, as Embaixadas se transformaram no principal *desk* e arquivo informativo sobre o país em que atuam, liberando a área geográfica para o trabalho de planejamento, coordenação e interlocução com as áreas governamental e privada. Além disso, as Embaixadas estão relativamente mais bem lotadas do que as divisões; podem

concentrar-se na visita presidencial, que será sempre o que de mais importante elas terão para realizar – uma ocasião única para dispor de um catalisador poderoso para as suas atividades e para a organização do seu trabalho, com grande visibilidade.

A preparação dos documentos de apoio das visitas oferece campo para aperfeiçoamento. Os discursos serão objeto de consideração à parte. Quanto aos maços básicos e pontos de conversação, trata-se de área em constante experimentação – do formato físico ao conteúdo. Não é essa uma preocupação nova na diplomacia brasileira. O que apresentar ao presidente para dar-lhe base em suas conversações, como assegurar que ele lerá os subsídios e os absorverá convenientemente, como garantir que os subsídios são adequados e cobrem todas as possibilidades de diálogo – essas são questões que devem presidir a elaboração de qualquer documento de apoio[907].

A visita presidencial é um diálogo. Além dos dados básicos sobre o país, oferecidos em proporção assimilável, e não com o ânimo de esgotar o assunto, o presidente deve saber o que dizer, o que lhe vão dizer e o que responder. Os maços e *talking points*

907 Roberto Campos ilustra com uma narração pitoresca essa antiga preocupação. Para a visita presidencial de 1962, diz ele, "[o]s preparativos foram meticulosos. Enviei a San Tiago Dantas o projeto de um memorandum com uma análise assaz completa dos problemas do nosso relacionamento com os Estados Unidos, com recomendações específicas sobre cada um deles. '– Mas são 32 páginas – telefonou-me San Tiago. Jango jamais lerá esse catatau'. Enviei-lhe então um compacto em cinco páginas que ele me pediu, ao chegar a Washington, que fosse comprimido para três páginas, praticamente um roteiro para discussão. Mas não tenho certeza de que Jango, que absorvia mais na conversa que na leitura, tenha sequer lido o papelucho". Cf. CAMPOS, R., *op. cit.*, p. 476. O *memorandum* detalhava os principais pontos de conversação com o presidente e autoridades do Executivo norte-americano. Dividido em "Problemas de natureza política" e "Problemas de natureza econômica", o documento longo, de 32 páginas, a instâncias do chanceler San Tiago Dantas, foi resumido a cinco páginas, sob o argumento de que o presidente não leria a versão completa, e finalmente a três páginas. Ambos – o documento completo e o resumo final – constituem bons exemplos de pontos de conversação, naturalmente dirigidos a leitores distintos, porque dão fundamentalmente uma visão sucinta dos temas – o primeiro, um diagnóstico da situação e os interesses brasileiros, e o segundo procurando informar, em pílulas, sobre o que a parte norte-americana diria, para assim permitir a preparação da parte brasileira do diálogo. Os documentos estão reproduzidos em *ibid.*, p. 1297-1325 e 1326-1328.

devem preocupar-se com isso, fundamentalmente, e não com questões gerais que são do domínio do presidente ou fazem parte da sua política econômica ou externa. Fora do binômio "o que dizer/o que responder", as informações devem ser essenciais; na disputa pela atenção do presidente – outro recurso escasso de alto valor na diplomacia presidencial –, ganham a concisão e a precisão, não a abundância, o detalhe e o afã totalizador. Os maços e pontos de conversação devem refletir o mais acuradamente possível a agenda acordada e a agenda potencial de conversações; devem ser um *script* para que o presidente possa desempenhar o seu papel de interlocutor perante as diversas audiências a que se vai dirigir. Os discursos, como se verá, também são parte desse diálogo. Preparar bem os pontos de conversação e os discursos é essencial para que o diálogo seja racional, orientado sobre a relação e pertinente do ponto de vista das relações bilaterais, ainda que haja pontos de divergência.

11.6. Outros aspectos da preparação

Há uma infinidade de detalhes que completam o processo de preparação de uma visita presidencial. Entre eles, pelos aspectos de política interna e opinião pública envolvidos, convém mencionar dois, a formação das comitivas e a vertente federativa.

Conforme assinalado no documento "Notas sobre comitivas de viagens presidenciais ao exterior"[908], a composição da comitiva presidencial, além dos elementos relativos ao apoio logístico e técnico, deve refletir as ênfases ou vertentes da visita presidencial. É através da inclusão de integrantes que explicitam essas vertentes que se consegue dialogar melhor com as áreas diretamente interessadas em cada uma delas – o Legislativo, as ONGs, os estados e municípios, os setores de atividades. O governo

908 Cf. "Notas sobre comitivas presidenciais ao exterior", *cit.*

Fernando Henrique, por exemplo, deu boas demonstrações de sensibilidade quanto a esse aspecto da diplomacia presidencial. Convidar Zico e Tizuka Yamazaki para acompanhar o presidente ao Japão foi contar na comitiva com canais de comunicação direta com a opinião pública nos dois países. O convite a parlamentares que não integram a frente governista no Congresso é outro gesto importante, que, bem compreendido, eleva a figura do presidente como chefe de estado e do parlamentar como membro do governo brasileiro (que não se resume ao Executivo). O deputado federal Luís Gushiken (PT-SP) resumiu em carta a jornal essa percepção: "[D]e fato, na última hora desisti de viajar na comitiva presidencial, mas não foi porque 'pegaria mal' viajar à custa do Tesouro. [...] Considero legítimo parlamentares acompanharem a mais alta autoridade do país em viagem oficial"[909].

A vertente federativa, por outro lado, também pode ir ainda mais além, nas visitas presidenciais ao exterior, do convite frequente e bem aceito a governadores de estado para acompanharem o presidente. Também prefeitos municipais e legisladores estaduais podem ser objeto de consideração, de forma a criar um canal de diálogo seja com a região, seja com a comunidade que essas autoridades locais representem. Nas visitas de autoridades estrangeiras ao Brasil, a vertente federativa também é importante. Cresce no Congresso a reação a que essas visitas se concentrem no eixo Brasília-Rio de Janeiro-São Paulo. O protesto do deputado gaúcho Adylson Motta é elucidativo da importância política dessa vertente:

> *Quando um Chefe de Estado visita este país, geralmente acompanhado por comitiva de até cem empresários que vêm fazer negócios no Brasil, quem decide aonde vai é o visitante, mas quem sugere é o Itamaraty, e*

909 Cf. "Fórum dos leitores – Viagem ao Japão", *O Estado de S. Paulo*, 12 de março de 1996.

> *parece que o Rio Grande do Sul não pertence mais ao Brasil, que termina no Paraná, Estado que ainda tem a sorte de abrigar as Cataratas do Iguaçu, onde às vezes fazem um passeio de encerramento da visita ao país. Somos totalmente esquecidos no Itamaraty quando fazem a agenda para uma delegação de representantes estrangeiros, Chefes de Governo, empresários. O Itamaraty limitou o Brasil a esta região central, em detrimento de regiões ricas como a nossa, que hoje é ponto estratégico no Mercosul. [...] Agora mesmo [...] o presidente da França visitará São Paulo, Brasília e o Rio de Janeiro. Virão presidentes de outros países e visitarão dois ou três Estados, mas sempre o Rio Grande do Sul, Santa Catarina e, às vezes, também o Paraná e Minas Gerais são excluídos. O Brasil deveria ser tratado de maneira mais harmônica [...]*[910].

11.7. *Follow-up*

Como parte de um processo nas relações bilaterais, uma visita presidencial naturalmente não deve esgotar-se na sua realização. Visitas geram compromissos, entendimentos e muitas vezes outra visita. Do ponto de vista diplomático, é importante que as visitas sirvam de catalisador para avançar nas relações bilaterais. Do ponto de vista da política interna, é importante que as visitas possam apresentar resultados duradouros, ou que os resultados das visitas anteriores possam servir de justificativa para visitas futuras. O processo de *follow-up* é, portanto, parte da tentativa de prolongar os resultados políticos imediatos de uma visita, administrando os compromissos e expectativas dela oriundos.

910 Cf. MOTTA, A. "Discurso em plenário, 6 de fevereiro de 1997", documento 451 da Câmara dos Deputados. O presidente de governo da Espanha, José María Aznar, visitaria Porto Alegre, a caminho de Buenos Aires, em 19 de abril de 1997.

O primeiro problema do *follow-up* – e isso para qualquer diplomacia, não apenas a brasileira – já foi apontado anteriormente: é o rebaixamento de prioridade que sofre. Passada a visita, há a tendência das cadeias de comando a se concentrarem não nos resultados da visita realizada, mas na preparação da próxima. O *follow-up* fica mesmo com a área geográfica do Itamaraty, agora, sim, vista como instância competente para coordenar, fazer cobranças, propor soluções para os gargalos que inevitavelmente surgem com o rebaixamento da prioridade, manter, como se diz hoje em dia, o *momentum* – contra todas as adversidades.

O *follow-up*, teoricamente, tem três dimensões: 1) a comunicação, em geral tópica, dos resultados ou entendimentos obtidos em uma visita a outros parceiros, como gesto político ou como decorrência natural dos entendimentos havidos[911]; 2) os relatórios de avaliação das visitas; em geral preparados pelas Embaixadas, costumam ser fatuais, descritivos da visita e dos compromissos a que se chegou, algumas vezes laudatórios em excesso em relação ao significado e impacto da visita – trata-se, na verdade, de um gesto de conclusão da viagem, uma espécie de "traço de arquivo" que o posto – e depois a área geográfica – dão à visita; e 3) o acompanhamento da implementação das decisões e compromissos – ou o esforço por que sejam implementados. Era esta a área em que, na chancelaria, havia maior carência de sistematização. A rigor, a não ser em casos excepcionais, os resul-

911 No caso da visita ao México (1996) e da proposta mexicana de um acordo México-MERCOSUL, o presidente transmitiu a proposta e comentários sobre ela por carta aos demais presidentes do MERCOSUL. Quando do encontro presidencial Brasil-Argentina no Rio de Janeiro, em 27 de abril de 1997, a Embaixada em Buenos Aires sugeriu – e foi ouvida – que o próprio presidente se encarregasse de transmitir os resultados positivos das conversações aos presidentes do Paraguai e do Uruguai e que os governos da Bolívia e do Chile também fossem informados. A Embaixada assinalava a deferência do gesto e o seu caráter simbólico como justificativas. Cf. *Arquivo da Secretaria de Estado.*

tados das visitas tendiam a neutralizar-se com o tempo – quando não a transformar-se em ônus diplomático[912].

Da mesma forma que ocorreu com o processo preparatório, a intensidade da agenda presidencial acabou levando a uma conscientização da Secretaria de Estado em relação ao passivo político e diplomático representado pelos problemas de *follow-up* das visitas presidenciais ao exterior. Um primeiro grande esforço de sistematização foi feito em janeiro de 1996. A instrução era taxativa e abrangente, resumindo assim a questão:

> *[P]or instrução expressa do Senhor Presidente da República, faz-se necessário e urgente que o Itamaraty sistematize um processo de* follow-up *das visitas presidenciais, a fim de delas extrair o melhor proveito possível em termos de política externa e, portanto, de promoção e justificativa das iniciativas no plano interno brasileiro. Tal processo [...] não se confunde com os relatórios de viagem que têm sido apresentados pelos postos e ocasionalmente submetidos à Presidência da República. As viagens presidenciais não podem esgotar-se em si mesmas. O Presidente [...] pensa em um trabalho mais amplo e substantivo, com o envolvimento dos postos competentes e com um sistema duplo de cobrança – por um lado, interno, dentro do Itamaraty, sob a coordenação da área política, e, por outro, externo, dentro do Governo e junto aos agentes econômicos e sociais, sob a coordenação do Itamaraty. Esse, aliás, é o ponto básico: o Itamaraty é a agência governamental por excelência que coordena a política externa e dá seguimento às iniciativas, catalisando os esforços do*

912 Foi o caso, durante muitos anos, das turbinas geradoras prometidas ao governo da Guiana em visita do presidente Sarney a Georgetown, que a Eletrobrás teve dificuldade em entregar.

> *Governo, fazendo cobranças e recordando compromissos e iniciativas em relação aos quais o Governo brasileiro se empenhou no mais alto nível. [...] O resultado do processo de follow-up deverá ser não um relatório, mas os progressos sensíveis – substantivos – nas relações bilaterais que cabe esperar de uma visita presidencial"*[913].

Lembrando a importância de que o trabalho seja realizado "antes que algumas das visitas realizadas pelo presidente Fernando Henrique comecem a ser reciprocadas", a instrução alinhava os quesitos para orientar o processo de *follow-up:*

> *1) O que se decidiu fazer durante a viagem, que promessas foram feitas, que expectativas foram geradas?; 2) O que foi realizado?; 3) O que falta realizar?; 4) O que é preciso fazer para realizar o que falta?; Quem deve ser acionado?; 5) O que se pretende fazer para obter esses resultados que faltam?*[914]

E concluía, inserindo a dimensão de política interna e opinião pública:

> *Seria politicamente custoso [...] reconhecer [...] que as visitas presidenciais estariam apenas produzindo outras visitas, em uma processualística que se retroalimenta. É preciso mostrar concretamente que aos custos políticos e orçamentários das viagens correspondem benefícios mensuráveis para a sociedade brasileira*[915].

A instrução do ministro gerou um sistema de *follow-up* destinado a:

913 Cf. memorandum G/016 (ostensivo), de 29 de janeiro de 1996, do Ministro de Estado para o Secretário-Geral. *Arquivo do Gabinete do Ministro de Estado.*

914 Cf. *ibid.*

915 Cf. *ibid.*

> *A) tornar mais integrado o trabalho, já desempenhado pelas áreas e postos, de acompanhar o cumprimento dos acordos firmados [...] e tomar as providências necessárias à execução dos demais compromissos assumidos; B) facilitar o trabalho de coordenação com os demais agentes públicos e privados envolvidos [...]; C) conferir maior agilidade e regularidade ao trabalho de informar ao Senhor Presidente da República e de divulgar à imprensa os resultados [...]; D) [...] orientar a preparação das visitas seguintes, suas prioridades e ênfases*[916].

Por esse sistema, áreas e postos são instruídos a proceder ao levantamento dos compromissos, acompanhar a sua implementação "por meio do diálogo constante entre as áreas e entre a SERE e os postos no exterior" e fazer a apresentação de um balanço periódico dos resultados[917]. Foram escolhidos como experiências-piloto as visitas à China, Malásia e Índia, mas o procedimento foi imediatamente estendido às demais visitas[918]. Os postos nos países visitados e as áreas geográficas prepararam extenso levantamento temático, que tomou a forma de "maços de acompanhamento". Esses maços passaram a ser o documento de referência básico do *follow-up*, especialmente para efeitos de circulação entre as demais

916 Cf. circular telegráfica de 2 de março de 1996. *Arquivo da Secretaria de Estado.*

917 Cf. *ibid.*

918 A Embaixada em Nova Délhi foi instruída a dar início ao processo de acompanhamento dos resultados da visita presidencial à Índia. Além de explicar em mais detalhes o mecanismo que se poria em ação para realizar o *follow-up*, a instrução lista as seguintes áreas como focos de atenção: relações políticas; relações econômico-comerciais; relações científico-tecnológicas; cooperação em matéria de meio ambiente; cooperação agropecuária; cooperação na área de saúde; intercâmbio e divulgação cultural; assuntos consulares; cooperação militar. Cf. *Arquivo da Secretaria de Estado.* Em resposta, a Embaixada produziu, ao longo de 1996, alguns telegramas de base para o processo de *follow-up*: comentários sobre a declaração conjunta, listagem de expectativas e compromissos e quadro atual das relações bilaterais com vistas a dar seguimento aos temas de cooperação bilateral iniciados com a visita. Cf. *Arquivo da Secretaria de Estado.*

agências governamentais envolvidas na implementação dos compromissos e na obtenção de resultados das viagens[919].

A experiência obtida até agora com o *follow-up* mostra a magnitude da tarefa e o grau elevado de coordenação e cobrança que se exige do Itamaraty para dar forma concreta e visível aos resultados obtidos nas visitas presidenciais, que também devem passar por um processo de sedimentação e até de seleção natural, com o que sobreviverão aqueles compromissos e expectativas mais aptos e sustentáveis politicamente ou factíveis em termos práticos. Para que esse bom começo de sistematização do processo de *follow-up* das visitas presidenciais se sustente, respondendo adequadamente às preocupações manifestadas pelo ministro Lampreia quando transmitiu a preocupação do presidente com o assunto, seria conveniente que as seguintes medidas fossem contempladas: 1) novamente, o fortalecimento institucional das áreas geográficas responsáveis pelo *follow-up*; 2) um envolvimento ainda maior das Embaixadas no processo, com a inscrição obrigatória, nos seus *programas de trabalho*, até instrução em contrário, do item "acompanhamento dos resultados da visita presidencial"; 3) a criação de um sistema de cobranças e intercâmbio de informações envolvendo o Itamaraty, os postos e os demais órgãos oficiais ou privados envolvidos na visita; 4) a elevação do perfil da presidência da República no trabalho de coordenação e cobrança dos resultados das demais agências envolvidas nos compromissos assumidos, idealmente com a utilização do mecanismo coordenador como o da antiga CREDEN;

919 O maço de acompanhamento da Malásia, por exemplo, foi encaminhado aos antigos ministérios da Ciência e Tecnologia, da Indústria, do Comércio e do Turismo e do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal e à SAE, cujos titulares ou secretários-executivos Ministérios integraram a comitiva presidencial; e a vários outros ministérios interessados ou com competência sobre assuntos da agenda bilateral. Cf. Informação n. 263-A, de 2 de dezembro de 1996, do ministro de Estado para o presidente da República. *Arquivo do Gabinete do Ministro de Estado.* Outros exemplos de processo de *follow-up* foram os da visita à África do Sul e da visita ao Japão.

5) a retomada da ideia de missões de *follow-up*, planejadas com sentido de grande pragmatismo e economia, mas que sirvam de catalisadores periódicos para o processo; 6) a redução do número de visitas presidenciais a um nível compatível com a capacidade de preparação e *follow-up* da chancelaria; 7) o comedimento na assunção de compromissos e na geração de expectativas nas visitas presidenciais; 8) o maior envolvimento dos diplomatas da área geográfica na preparação e realização da visita, para se familiarizarem desde o início com os temas a que terão de dar acompanhamento; e 9) a utilização do processo preparatório da visita ou encontro bilateral seguinte como parte do *follow-up*.

CAPÍTULO 12
COMUNICAÇÃO NA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL: IMPRENSA, DISCURSOS

Fora do que são as conversações reservadas com os interlocutores estrangeiros e as apresentações a plateias específicas, o diálogo da diplomacia presidencial com os públicos interno e externo se faz por meio de três instâncias: a imprensa nacional e estrangeira, a divulgação e os discursos. Essas três instâncias compõem a vertente de comunicação da diplomacia presidencial, mais patente nas visitas presidenciais, mas igualmente presente nas demais modalidades.

As três vertentes estiveram presentes de maneira diferenciada na diplomacia presidencial do presidente Fernando Henrique Cardoso. A vertente de imprensa – com parte do trabalho feito tecnicamente como "divulgação", isto é, a mobilização de formadores de opinião estrangeiros para divulgar o Brasil – e a dos discursos oferecem ensinamentos e ensejam reflexões que vale a pena recolher sumariamente para concluir esta análise da diplomacia presidencial brasileira. A vertente de divulgação foi ainda experimental e errática; limitava-se a alguns poucos eventos que, a rigor, só se combinavam com a diplomacia presidencial

ocasionalmente, quando se utilizava a alavancagem dada pela presença do presidente para dar-lhes dimensão[920].

12.1. Imprensa

A imprensa tem sido tratada nas visitas presidenciais de acordo com os cânones modernos. Através de entrevistas prévias à visita ou no seu decorrer, individuais ou coletivas, tem-se buscado, com sucesso, uma exposição de qualidade do presidente à imprensa internacional em geral e do país visitado em particular, cobrindo os vários tipos de mídia (grandes jornais, jornais especializados, televisão, etc.). A combinação de interesse genérico pelo Brasil com a alavancagem produzida pelos deslocamentos internacionais do presidente parece estar funcionando bem, explorando, dentro dos limites do possível, a atenção da mídia internacional.

A percepção dessa cobertura internacional pela imprensa brasileira é expressiva do seu alcance. Nelson de Sá, por exemplo, na coluna "No ar", da *Folha de S. Paulo*, enxergava sinais de liderança presidencial no interesse da mídia em espanhol: "FHC parece estar mesmo se tornando um líder regional. Canais como a CNN em espanhol, NBC em espanhol e Telenoticias começam a cobrir as suas viagens e até entrar com imagens do dia"[921].

920 Falta muito ainda para que a atividade de divulgação se integre harmoniosamente como uma das dimensões-chave das visitas. O Brasil infelizmente não tem ainda uma política de difusão cultural e divulgação no exterior equiparável à do México, por exemplo, para permitir uma sistematização do seu uso como instrumento de apoio da diplomacia presidencial. O patrulhamento feito sobre os custos, a existência de grupos antagônicos nas áreas de excelência da divulgação (artes plásticas, teatro, música, futebol) e a própria improvisação e falta de recursos dão ainda uma feição embrionária aos esforços que vêm sendo feitos. A carência de comunicação social no plano interno, por outro lado, é justificativa ainda aceitável para concentrar aqui os esforços de divulgação e de orientação do governo. Para um sumário das atividades e propostas de divulgação do Brasil no exterior nos anos 1990, cf. documento *Divulgação do Brasil no Exterior.* Brasília: Presidência da República/Secretaria de Comunicação Social, 1996.

921 Cf. "O porte do Brasil", coluna "No ar", *Folha de S. Paulo,* 16 de março de 1996.

Essa cobertura da mídia internacional talvez pudesse ser otimizada com o uso mais sistemático, na preparação das viagens presidenciais, dos correspondentes estrangeiros – não apenas os sediados em Brasília, únicos que têm acesso ao *briefing* rotineiro instituído no Itamaraty para explicar as visitas. Esse cuidado completaria a boa prática, já utilizada pelos presidentes, de periodicamente estarem com os correspondentes estrangeiros. Também seria preciso planejar com maior cuidado as visitas ao Brasil de formadores de opinião trazidos pelo sistema de divulgação do Itamaraty em conexão com visitas presidenciais. Na visita de FHC à Itália, por exemplo, os formadores de opinião que vieram ao Brasil acabaram tendo a sua entrevista com o presidente cancelada à última hora, gerando malestar e protestos, que se tentou amenizar com a concessão de uma entrevista especial em Roma, durante a visita.

Também tem sido adequado o formato utilizado para entrevistas coletivas do presidente com presença de imprensa estrangeira. A busca de equilíbrio na representação dos meios, por ocasião do sorteio das perguntas, tem assegurado a participação da imprensa estrangeira e espaço para as suas perguntas, em geral de natureza distinta das perguntas formuladas pela imprensa brasileira, quase sempre interessada prioritariamente em aspectos internos do país, políticos ou econômicos.

É com a imprensa brasileira, aliás, que se dá em plenitude a tensão entre interno e externo na diplomacia das visitas. A cobertura dos eventos diplomáticos presidenciais pela imprensa brasileira tem variado muito em função da diferente dinâmica estabelecida entre o interno e o externo nas diversas viagens. A cobertura das viagens presidenciais, é sempre bom frisar, não se centra prioritariamente nos seus aspectos diplomáticos, mas sim na figura política do presidente. O fato de os meios de comunicação

incluírem com grande frequência os jornalistas que cobrem o Palácio do Planalto e o Congresso nas coberturas não se explica apenas por uma questão de rodízio nas redações.

Com o presidente centralizando as atenções e o interesse, é natural que a ênfase da cobertura seja determinada não tanto pelos jornalistas, e menos ainda pela chancelaria, mas pelo próprio presidente. O presidente viaja e carrega consigo a totalidade da sua função de chefe de estado e dirigente político em constante interação com o restante do país. Por mais bem informada que esteja a imprensa sobre a dimensão diplomática da viagem e por mais substância de política externa disponível, a imprensa está atrás de notícias, de *leads*, não de fatos diplomáticos. "O moderno jornalismo", lembra Henry Kissinger, "nunca desejoso de deter-se mesmo sobre o mais inusitado drama histórico, requer um novo evento a cada ciclo de notícias, especialmente durante visitas presidenciais"[922]. E *leads* e notícias em geral se encontram principalmente nos temas internos – e só excepcionalmente nos externos. Caberá ao presidente e à sua comitiva política – e só a eles – dosar a quantidade de material jornalístico extradiplomático à disposição da imprensa. Pela prioridade relativamente mais baixa que a política externa tem para a opinião pública brasileira, nenhum esquema de divulgação de uma iniciativa diplomática poderá competir com um bom *lead* de política interna ou de economia.

Certamente muito precisaria ser feito para melhorar a divulgação da dimensão diplomática das viagens, incluindo maior atenção à imprensa por parte do chanceler, assessor diplomático e altos funcionários da chancelaria antes e no decorrer das visitas. Às vezes, certos cuidados na composição do programa, a partir de uma visão de comunicação, poderiam ajudar a dar uma

922 Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 707.

dimensão de imprensa mais positiva nas visitas, tanto do ponto de vista dos interesses de política interna do presidente quanto dos interesses de política externa da chancelaria[923]. Essa tarefa, por outro lado, é às vezes auxiliada pelos esforços de divulgação dos próprios países visitados[924]. Entretanto, embora se possa responsabilizar muitas vezes o baixo interesse jornalístico das iniciativas de política externa pela desvantagem com que a dimensão diplomática compete com a dimensão de política interna das visitas, a responsabilidade pelo desvio da atenção da imprensa tem sido de frequentes irrupções desnecessárias ou conflituosas do interno no externo. Essas irrupções geralmente tomam a forma de comentários feitos pelo presidente ou membros da comitiva sobre o Congresso, políticos individuais ou situações politicamente sensíveis. Os muitos exemplos apontam sempre para uma realidade: cabe exclusivamente ao presidente e aos membros da comitiva política dosar a quantidade de "interno" a ser coberta pela imprensa durante um evento diplomático – isso, naturalmente, se

923 Um exemplo interessante desse ponto de vista foi a programação da visita de FHC à Itália, que acabou privilegiando uma ida do presidente a Bolonha, para mais um doutorado *Honoris Causa*, e que tomou praticamente o dia inteiro, oferecendo a contrapartida de um auditório apenas meio cheio e a imprensa brasileira concentrada em alegados protestos de italianos contra a situação agrária no Brasil. Inexplicavelmente, perdeu-se a chance de ir a Pistoia e à área onde a FEB combateu, para uma homenagem à participação brasileira na libertação da Itália, precisamente quando a novela da Rede Globo, *O Rei do Gado*, havia indiretamente preparado a opinião pública para a visita, mostrando, dias antes da viagem, um ex-pracinha em emocionada visita aos antigos campos de batalha. Quando se compara a oportunidade perdida com o desempenho de Reagan na comemoração dos 40 anos do desembarque na Normandia, quando fez um discurso épico na presença de veteranos, percebe-se que talvez tenha faltando criatividade para combinar política externa com política interna. Em vez disso, Bolonha deu manchetes com os tais "protestos", na verdade uma panfletagem feita por um único ativista italiano.

924 Antes da realização da visita presidencial ao Canadá, o governo canadense convidou alguns formadores de opinião brasileiros (entre eles Dora Kramer), para um programa de visitas ao Canadá, no formato aproximado do que o governo brasileiro tem promovido com formadores de opinião estrangeiros. A iniciativa serviu para dar algum espaço extra na imprensa brasileira ao país visitado pelo presidente, às relações bilaterais e às expectativas em relação à visita. O Itamaraty ficou sabendo do programa por acaso, mas foi possível colocar os jornalistas em contato com a Embaixada do Brasil em Ottawa, que com eles manteve bom diálogo, dando-lhes uma atenção que foi muito elogiada no seu regresso ao Brasil.

for desejo que a dimensão diplomática tenha um destaque maior do que as demais dimensões de cobertura[925].

De leitores que escrevem aos jornais querendo lembrar ao presidente que "roupa suja se lava em casa" aos editoriais dos grandes jornais, passando pelas reações dos próprios afetados pelos comentários, a percepção pública dessas irrupções do interno nas visitas tem sido, compreensivelmente, negativa. Diz um editorial:

> *Lembramo-nos de presidentes que deram entrevistas no exterior a jornalistas brasileiros. Não temos lembrança de que algum alto dignitário da República tenha feito comentários desairosos ao Poder Legislativo brasileiro perante membros do Congresso de um país estrangeiro. [...] realmente, nada obrigava o presidente da República a falar mal da Câmara dos Deputados; ainda que tivesse sido submetido a assédio por parte dos deputados mexicanos, saberia como sair-se airosamente sem dizer coisa alguma. [...] O presidente tem razão [mas] não lhe cabe dizer isso fora de seu país*[926].

O cuidado com evitar a política interna nas viagens ao exterior poderia ter a sua contrapartida na prática, ainda a consolidar-se no Brasil, de não se levantarem no país temas ou se fazerem críticas que ponham em dúvida ou à prova a autoridade e a representatividade do chefe do estado, enquanto no exercício

925 As ocasiões têm sido de fato numerosas. Por exemplo, o presidente criticou o Congresso durante a visita ao México e retomou as críticas na visita ao Canadá; na visita à França, momentos após sair do compromisso central da viagem, a audiência com o presidente francês Jacques Chirac, o presidente, provocado por um repórter em meio a uma descontraída caminhada à beira do Sena, achou que deveria confirmar o lançamento da candidatura do senador, então ministro do Planejamento, José Serra, à prefeitura de São Paulo; na viagem ao Japão, um exemplo de discrição presidencial sobre assuntos internos, foi a vez de um integrante da comitiva desancar repetidas vezes o então presidente do Congresso. Cada episódio desses constituiu uma festa de manchetes e repercussões na imprensa brasileira, impondo à dimensão diplomática das visitas um caráter apenas residual na cobertura.

926 Cf. "Palavras preocupantes", *O Estado de S. Paulo*, 22 de fevereiro de 1996.

de missão diplomática no Brasil ou no exterior. O exemplo mais forte dessa prática foi o cuidado demonstrado pelo Congresso norte-americano de suspender os *hearings* do caso Irã-Contras quando Reagan se deslocava ao exterior. Evitava-se dessa forma a possibilidade de que algum fato novo, ou o próprio constrangimento provocado pela ênfase no escândalo enfraquecessem a posição negociadora do presidente, que no exterior é visto como uma entidade suprapartidária. O Brasil ainda precisa aprender a cerrar fileiras atrás do seu presidente quando ele se encontra na arena internacional defendendo interesses objetivos do país.

Não se quer dizer com isso que os eventos diplomáticos não possam ou não devam ser utilizados como tribuna para pronunciamentos ou reflexões de repercussão interna. Ao contrário, pela atenção concentrada que recebem dos meios de comunicação, os deslocamentos internacionais do presidente se prestam admiravelmente para alavancar a cobertura da mídia, como ficou demonstrado, por exemplo, no destaque que mereceram as palestras do presidente Fernando Henrique sobre globalização e relações internacionais feitas durante as visitas à Índia, ao México e à África do Sul. Por isso mesmo, essas ocasiões devem ser criteriosamente utilizadas, inclusive porque, do ponto de vista dos interesses da própria diplomacia presidencial, é desejável que um bom espaço da cobertura da mídia sirva ao propósito de promover o perfil internacional do presidente junto à opinião pública interna.

Um corolário da preocupação de não desfocar a cobertura de imprensa com a irrupção não planejada ou acidental de temas internos é o cuidado em administrar criteriosamente a exposição do presidente à imprensa nacional durante as visitas. Há ocasiões formais para fazer esse contato, em entrevistas coletivas. Há ocasiões informais: em um momento de intervalo, ao final de um evento importante, em um descuido do presidente ou da sua

assessoria ou quando surgir a necessidade de o próprio presidente fazer um esclarecimento ou anúncio. Nessas ocasiões, a experiência demonstra que a imensa maioria das perguntas versará sobre assuntos extradiplomáticos; os assuntos diplomáticos despertarão interesse na medida em que tenham *lead*, revelem conflito, acrescentem sabor à cobertura. Vale aqui a mesma regra sobre a irrupção problemática da política interna: só quem dá a medida da extensão da cobertura de temas internos, econômicos ou políticos, é o próprio presidente. É lícito e frequente o presidente limitar o número de respostas a perguntas extradiplomáticas, ou pedir que a imprensa brasileira, em consideração aos anfitriões (em caso de entrevista conjunta ou assistida por autoridades locais) ou visitantes, se atenha aos aspectos relacionados à visita[927].

Entretanto, ainda que o próprio presidente possa e deva fazer o controle da quantidade de material jornalístico interno posto à disposição dos jornalistas que fazem cobertura do evento diplomático, é sempre conveniente limitar o número de ocasiões em que ele será obrigado a exercer esse controle. O presidente é um ser político. A importância da mídia e o impacto imediato que ela pode ter sobre a imagem ou a ação do presidente relativizam muito, hoje, a noção gaullista de que "não há poder sem mistério"[928]. Confrontado com a atenção e o interesse da imprensa, o presidente tenderá a ser sensível, a entrar no jogo, a não desa-

927 Kennedy, por exemplo, valia-se das entrevistas coletivas ligadas a fatos de política externa para promover a sua imagem de estadista, enquanto evitava as perguntas que não lhe interessava responder: "George Herman recalled that Kennedy deliberately gave the dullest possible answers to unfriendly questions, knowing that they would be dropped. Otherwise he projected a smooth, thoughtful image, showing himself able to handle peace and war. Herman called it 'a fascinating performance of skill'". Cf. GIGLIO, J. N., *op. cit.*, p. 262.

928 "[De Gaulle] understood the importance of speaking and of keeping silent: 'There can be no power without mystery', he wrote […] 'There must always be a 'something' which others cannot altogether fathom, which puzzles them, stirs them, and rivets their attention... Nothing more enhances authority than silence. It is the crowning virtue of the strong, the refuge of the weak, the modesty of the proud, the pride of the humble, the prudence of the wise, and the sense of the fools". Cf. SAFIRE, W., *op. cit.*, p. 815.

pontar o jornalista que lhe estende um microfone ou lhe lança uma pergunta provocativa, mas oportuna – a não "desperdiçar", enfim, a oportunidade de ganhar alguns centímetros a mais de matérias ou uns segundos extras de televisão à noite. Se o interesse é que se dê maior cobertura à dimensão diplomática, melhor é não submeter o presidente à pressão da imprensa, nem deixá-lo solto com a imprensa por perto, submetido à sedução dessa esfinge moderna – "responda-me ou te devoro".

Nesse particular, aliás, é sempre melhor considerar que as entrevistas coletivas, embora parte do programa, são um evento interno, só ocasionalmente diplomático. A não ser em casos extremos de interesse da dimensão diplomática, nenhum jornalista enviado pelo seu meio ao outro lado do mundo para acompanhar o presidente gastará sua pergunta para inquirir sobre um acordo assinado ou o teor das conversações com o primeiro-ministro se houver importantes ou suculentos assuntos internos em pauta.

A vantagem da coletiva programada é a organização relativa. O problema maior nas visitas parece ser o das entrevistas improvisadas. Como as coletivas, elas em geral enfatizam os aspectos internos; mas ao contrário das coletivas, apresentam toda sorte de problemas diplomáticos e de comunicação. Os programas atrasam-se, constrangendo os anfitriões, que muitas vezes reagem perplexos (quando não com violência da segurança) ao assédio, sem paralelo no mundo, que a imprensa brasileira é capaz de fazer ao presidente – as chamadas, no jargão da própria imprensa, "cenas de jornalismo explícito"[929].

Nessas ocasiões, além do constrangimento físico – uma verdadeira massa humana em torno do presidente –, os riscos de comunicação para ele são enormes: ruído na comunicação, má compreensão, tensão entre os jornalistas, repetição de declarações

929 A expressão é emprestada de Clóvis Rossi.

em contextos diferentes, impossibilidade de confrontar as versões, falta de acompanhamento das declarações pelo porta-voz e pessoal encarregado de lidar com a imprensa, frases ouvidas a meias, declarações incompletas, intermediação das palavras do presidente por jornalistas que acreditam ter ouvido bem e que compartilham depois com outros as suas anotações ou as suas gravações[930]. Sem falar nos inevitáveis "papagaios de pirata" que pegam carona do presidente.

Outro risco é a degradação do discurso presidencial, que se oraliza, se banaliza, prodigalizando declarações menos refletidas ou pouco elaboradas, hesitantes, contraditórias, que revelam surpresa ou desconcerto, que respondem a perguntas malfeitas ou malcompreendidas ou que simplesmente jogam o presidente em uma armadilha. Há também o risco de respostas excessivamente longas em situação de convulsão cênica, ficando prejudicada a boa técnica da resposta curta e refletida, que gera o *sound bite* para o jornal das oito da noite ou o *lead* para a primeira página do dia seguinte. Congestiona-se a mídia com o excesso de declarações, explicações e desmentidos, o que fatalmente redundará em que os jornais farão uma seleção ao editar o material, impedindo novamente confrontar as versões, e suprimirão a cobertura de declarações formais feitas em discursos e conferências. E isso sem falar na inutilidade de declarações ou esclarecimentos feitos após o tempo hábil para o fechamento das matérias, prejudicado muitas vezes pelo fuso horário.

Finalmente, a excessiva exposição do presidente à mídia tem, para os anfitriões e o público que acompanham a visita, o efeito

930 Não deixa de ser impressionante que essa prática desorganizada e conflitiva praticamente se reduza ao Brasil. Não se tem visto, nas inúmeras visitas dos presidentes brasileiros, que outros mandatários sejam submetidos a tamanhos constrangimentos ou assédio pela imprensa e menos ainda que os mandatários aceitem submeter-se a essa situação. Anos depois do fim do autoritarismo, era tempo de começarmos a nos acostumar a uma relação mais organizada entre o governo e a imprensa, para benefício de todos e sensível redução do *stress* e do ruído na comunicação social.

prático de "adiá-la" para o noticiário da noite ou para os jornais do dia seguinte, perdendo-se parte do seu efeito; a barreira de jornalistas impede o contato do presidente com o povo nos locais públicos; uma caminhada simpática pelas ruas, básica do ponto de vista da vertente de relações públicas, transforma-se em um tumulto cujo efeito nos passantes vai da perplexidade à indignação, passando pela decepção em não poder estar com o visitante, saudá-lo, mostrar hospitalidade e afeto[931].

Novamente, há pouco que o assessor de imprensa presidencial – menos ainda o da chancelaria – pode fazer para evitar esses problemas se a decisão de evitá-los não for do próprio presidente, que deve estabelecer, dentro e fora do país, o padrão do seu relacionamento com a imprensa, educando-a se for preciso. Mas é útil insistir nesses aspectos, porque verbalizar essas preocupações muitas vezes pode ser o caminho para ajudar a consolidar uma prática nova, menos tumultuada e arriscada, de relação entre o presidente e a imprensa em meio a um evento de diplomacia presidencial. Onde há algum espaço para a atuação dos assessores na tentativa de minorar o impacto adverso desses defeitos de cobertura é na organização das entrevistas, tornando-as seletivas, previsíveis e civilizadas e evitando o excesso de declarações. Esse esforço é, em geral, muito bem visto pelos jornalistas, que podem ter um pouco mais de segurança e menos *stress* na sua missão.

12.2. Discursos

Como um dos pilares da vertente de comunicação, os discursos cumprem, na diplomacia presidencial, três funções complementares de grande importância, embora isso seja cada

931 Há variantes desse problema do adiamento da visita para o jornal da noite. Na visita à África do Sul, em 1996, o presidente FHC fez o discurso no banquete oferecido pelo presidente Mandela tendo uma barreira de cinegrafistas entre ele e a plateia. Quem quis ver – e a rigor ouvir – o presidente falando teve de esperar pelo noticiário, apesar de estar a metros de distância dele.

vez menos reconhecido e explorado. Os discursos são a um tempo um elemento central da interlocução presidencial – com os interlocutores imediatos e com a opinião pública –, um documento substantivo de política externa e parte da memória e registro da própria atividade presidencial.

Os discursos são a base documental unilateral por excelência da visita, a palavra autorizada do presidente, a sua visão de política externa e da iniciativa de que está participando. Muitas vezes, são o que fica de um evento. Eles são política e fazem política – refletida e amadurecida. São, por outro lado, um elemento característico da prática diplomática, um instrumento necessário, previsível e reconhecido nas relações internacionais e particularmente na diplomacia de cúpula, de que muitas vezes constituem a alma, a parte mais nobre e duradoura. "[C]oerência em política externa", ensina Kissinger, "emerge – se o fizer – de pronunciamentos presidenciais. Eles servem como a mais efetiva diretriz para a mais acomodada e voluntariosa burocracia e supre critérios para os debates públicos ou no Congresso"[932].

Não há atividade notável de diplomacia de cúpula que não se assente parcialmente em discursos; muitos discursos sintetizam ou simbolizam a ação de estadistas; muito dessa ação é mais bem recordada através dos discursos que lhes deram forma ou existência para a opinião pública. Muitos estadistas têm a sua imagem ligada a frases memoráveis que figuram em seus discursos, alguns deles de política externa, a maior parte deles feita não de improviso, mas de forma refletida.

Em uma visita presidencial, como em outras manifestações da diplomacia de cúpula, os discursos não são mera formalidade – ou pelo menos não deveriam ser. Eles constituem os momentos fundamentais nos quais o presidente pode, com tranquilidade

932 Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 765.

e, convém insistir, de forma muito refletida, definir sua visão e expectativa com relação à visita, contextualizá-la na política que a determina, explorar pontos concretos – gerais ou específicos, internacionais, regionais ou bilaterais – de interesse da política externa, explorar o lado simbólico e gestual da visita através de menções ao país visitado, aos anfitriões e à parceria que se deseja fortalecer, descrever o seu país e as suas políticas e ainda mandar "recados" internos ou internacionais, valendo-se da atenção concentrada sobre o discurso, se ele for bem trabalhado do ponto de vista da sua divulgação.

Entretanto, contrariamente ao que essas indicações fariam prever, e em boa medida devido a problemas de divulgação, à má vontade ou incompreensão da imprensa, ao excesso de declarações que os ofuscam, ao abuso do improviso e, obviamente, ao escasso interesse ou atratividade de muitos dos textos, os discursos escritos estão perdendo muito do seu espaço na política externa e na diplomacia presidencial, em especial na brasileira. Nas visitas, têm perdido completamente o espaço para os improvisos e para as numerosas declarações de imprensa do presidente e de membros da sua comitiva, a maioria delas sobre assuntos internos.

Na verdade, por sua própria complexidade relativa, porque são refletidos e muitas vezes cheios de sutilezas, porque têm mais dificuldade de centrar-se em um *lead* e porque nunca são "exclusivos", os discursos competem em desigualdade de condições com as entrevistas à imprensa formais ou informais, sejam elas coletivas ou *one on one*. A mídia tem espaço reduzido, e por isso é muito seletiva; se, além dos discursos, a comunicação presidencial é congestionada por inúmeras declarações do presidente sobre os mais variados assuntos, há uma seleção de material e as mensagens próprias da visita se perdem – a diplomacia pública fica prejudicada, pois a ênfase é no interno e no conjuntural, não no externo.

Essa perda de relevância dos discursos, que acaba afetando a sua própria concepção como textos, se faz em detrimento da qualidade da interlocução externa e interna, da memória, da sistematização de políticas e da própria reflexão enriquecedora provocada pelo processo de *speechwriting*. É certo que existe uma capacidade cada vez menor de absorção dos discursos, uma certa intolerância, um grande descaso com eles. "Quando os discursos detinham um papel central na condução dos assuntos públicos", lembra Kathleen Jamieson, "o gosto pela eloquência era cultivado. Já não é mais"[933]. "Hoje", escreveu Lance Morrow na revista *Time*, em agosto de 1980, "a oratória parece estar em um declínio sério, possivelmente terminal"[934]. Esse problema provavelmente é muito agravado no Brasil, um país sem a tradição de grandes oradores e desmobilizado para a importância de falar e falar bem, com conteúdo e correção. Entre nós, inclusive, discursos são sinônimo de empolação, artifício, "retórica", *bullshitagem*, para usar um termo que resume com propriedade o sentimento de muitos diante de uma peça discursiva.

Ainda assim, mesmo contra o pano de fundo da perda generalizada de importância da oratória no mundo da mídia eletrônica, é possível minorar os efeitos perversos dessa degradação dos discursos como peças centrais da comunicação na diplomacia presidencial, melhorar a sua qualidade como documentos políticos e memória e valorizá-los como elementos da comunicação na diplomacia presidencial. Se os discursos se tornarem obsoletos, será preciso substituí-los por algo que cumpra a sua função de comunicação diplomática e de memória.

933 Cf. JAMIESON, K. H. *Eloquence in an electronic age. The transformation of political speechmaking.* Oxford: Oxford University Press, 1988, p. 5.

934 *Apud ibid.*, p. IX-X.

12.3. Importância do *speechwriting* ou "redação de discursos"

Se os discursos não são mera formalidade e antes constituem uma oportunidade especial para fazer política, a primeira providência é reconhecer a utilidade e a inevitabilidade dos *speechwriters* e, principalmente, do processo de *speechwriting*, como instrumento de reflexão e de sistematização de políticas, inclusive da política de comunicação do governo. "Os *speechwriters* se insinuaram na grande cadeia da criação provendo os líderes com um serviço valioso", lembra Kathleen Jamieson. "Independentemente de se a sua presença é causa de alegria ou lamento, *speechwriters* são um fato da vida"[935]. É certo que no Brasil lida-se mal com a ideia do *ghostwriter* – um conceito ultrapassado em política nos países mais desenvolvidos[936]. Ainda se vive entre nós a ficção de que as autoridades de fato escrevem os textos que pronunciam ou, o que é pior, de que ao não fazê-lo os textos perdem autoridade e legitimidade – uma prova de incompreensão do conceito de autoridade no Estado moderno[937].

935 Cf. *ibid*., p. 211 e 220.

936 Ernest May observou em 1953: "Not too long ago, topical indexes contained the reference 'Ghost writing – see Forgery'; now the searcher is referred instead to – Authorship; Collaboration". *Apud ibid*., p. 205. Entretanto, William Safire prefere admitir que apenas os mandatários possam ter reconhecido o direito de usar *speechwriters* e que estes sejam conhecidos: "Only a president, who the public has come to recognize is too busy to prepare his own messages, can afford to permit it to become known who writes his speeches". *Apud ibid*., p. 230. Essa questão ainda é um tabu no Brasil, ao contrário dos Estados Unidos, por exemplo, onde é frequente saber-se, sem estradalhaço, quem são os *speechwriters* de presidentes e outras personalidades. A admissão da autoria dos discursos do presidente Castello Branco por Roberto Campos, em seu livro de memórias, é singular. "Habitualmente eu preparava um texto básico, ao qual Castello fazia adições pessoais, enquanto que Luis Viana Filho arredondava meu estilo anguloso e expurgava cacoetes de economês". Cf. CAMPOS, R., *op. cit*., v. 2, p. 802. Algumas de suas realizações como *ghostwriter* estão minuciosamente descritas no capítulo "Na função de ghostwriter". Cf. *ibid*., p. 802-804. Cf. também p. 745-748.

937 Ao analisar, por exemplo, os discursos de Reagan, Kissinger dá bons elementos para compreender o fenômeno do moderno *speechwriting:* "The question of who drafted Reagan's pronouncements on foreign policy – and no president drafts his own – is almost irrelevant. Folklore has it that Reagan was the tool of his speechwriters, but that is an illusion fostered by many a speechwriter. After all, Reagan had selected the people who crafted his speeches, and he delivered them with

A normalidade e o imperativo do uso do *speechwriter* trazem implícito um problema que deve ser recordado: a renúncia, pela autoridade, aos benefícios que o processo de *speechwriting* inegavelmente lhe traria em termos de reflexão e elaboração de políticas:

> *[A] pessoa eloquente cujas ideias são refinadas pelo processo de escrever e pensar é crescentemente não o orador, mas o* speechwriter *[...] Com o discurso como texto veio o* speechwriter *como autor invisível e não anunciado. A fala poderia agora divorciar-se do ato de pensar e o sentimento do ato de falar. O orador não mais precisaria ser um pensador, apenas um leitor hábil*[938].

A função de *speechwriter* exige urna série de cuidados da parte de quem a exerce – especialmente ter presente que os textos só têm uma legitimidade e uma autoridade porque são a expressão de pensamentos institucional, política e socialmente atribuídos à autoridade. Mas, por outro lado, a tarefa de redigir documentos com o potencial de força política e a visibilidade de um discurso presidencial faz do *speechwriter* uma figura cuja identidade com as políticas do mandatário para quem trabalha deve merecer a maior atenção, e cuja escolha não é um ato menor. Ao contrário do sentimento generalizado no Brasil, *speechwriters* não são "escribas", ou "o rapaz dos discursos", a quem se dá, com frequência inquietante, a instrução mínima: "escreve um discurso aí..." O *speechwriter* é uma peça importante em qualquer esquema de poder e uma função valorizada (por quem a exerce e por quem a busca) em outros países:

extraordinary conviction and persuasiveness. Any acquaintance with Reagan leaves little doubt that they expressed his actual views [...] Reagan put forward a foreign policy doctrine of great coherence and considerable intellectual power". Cf. KISSINGER, H., *op. cit.*, p. 765.

938 Cf. JAMIESON, K. H., *op. cit.*, p. X e 27.

> *Já que muito do que sabemos sobre os nossos líderes aprende-se a partir do que eles nos dizem, seus* speechwriters *ajudam a dar forma a nossas percepções sobre eles. Tais escribas podem dar forma a políticas públicas também. "Aprendi cedo na administração", escreveu o assessor de Carter Hamilton Jordan, "que as pessoas que controlam a retórica do presidente exercem enorme influência sobre suas ações e políticas. Porque, quando o presidente diz algo, ele move questões pendentes, políticas e a reflexão em uma ou outra direção e frequentemente define os termos nos quais a batalha será disputada no Congresso ou entre os eleitores. As lutas pelas palavras de um presidente são na verdade disputas sobre o coração e a alma da sua presidência"*[939].

Se os *speechwriters* são úteis e necessários, o *speechwriting*, por outro lado, não é decorrência do mero capricho, vaidade ou falta de tempo do mandatário. Trata-se de um processo político, de importância fundamental na diplomacia, onde as palavras adquirem, até mais do que em outras dimensões da política, uma sensibilidade particular. A importância do *speechwriting* pode ser definida por si mesma ou por oposição ao improviso.

Idealmente, o *speechwriting* é um processo de reflexão que resulta em um produto final, o discurso, montado a partir de uma série de dados circunstanciais, de políticas e de objetivos políticos e de comunicação. É uma decorrência da necessidade de precisão,

939 Cf. *ibid.*, p. 204. James Giglio, o biógrafo de Kennedy a quem tanto se recorre neste trabalho, lembra a influência do principal *sprechwriter* de JFK e a sua identidade com o presidente: "Few senior staffers saw the president more than special counsel Sorensen, whom Kennedy called his 'intellectual blood bank'. [...] [Sorensen's] greatest influence remained a speechwriter, where he could incorporate ideas into drafts that committed JFK to positions or policies consistent with Kennedy's political philosophy". Cf. GIGLIO, J. N., *op. cit.*, p. 31. Kathleen Jamieson estende-se na análise do papel dos *speechwriters* como *policy makers*. Cf. JAMIESON, K. H. "The divorce between speech and thought". In: *id., op. cit.*, p. 201-237.

muitas vezes também da necessidade de concisão. O *speechwriting* implica antes de tudo cuidado com a linguagem e com o conteúdo:

> *Um fraseado cuidadoso é frequentemente exigido para assegurar que um discurso presidencial não seja mal interpretado por aqueles, aqui e no exterior, que buscam nuances. "O grande discurso que será reportado por todo o estado ou a nação ou, talvez, por todo o mundo, precisa de preparação cuidadosa", nota o estudioso de retórica Ernest Bormann. "Cada palavra precisa ser pesada e os pontos de vista reunidos quando um discurso é preparado. [...] especialistas [...] esperam ser e usualmente são consultados quando pronunciamentos importantes estão sendo redigidos" [...]*[940].

Também idealmente, o *speechwriting* assegura que os discursos não serão meros documentos burocráticos, às vezes apenas travestidos de fórmulas gastas de oratória. O *speechwriting* assegura que ideias, visões e diretrizes ganhem uma expressão mais elevada, que se estabeleça uma ponte entre a burocracia e o público através da linguagem. Além de ineficiente do ponto de vista da comunicação, um discurso burocrático destoa sempre, mas muito mais se faz a interlocução com um texto mais inspirado, conceitualmente denso e com temática selecionada e bem desenvolvida. Deve haver uma sutileza nos discursos, que revela cuidado, interesse e, sobretudo, preparo – portanto, poder para dialogar.

A noção de que os discursos são desimportantes porque a imprensa não lhes dá o devido espaço é falsa: a imprensa pode não lhes dar espaço precisamente porque *passaram* a ser declarações menores ou porque a cobertura de imprensa pode ser superficial, mesmo, e não deve ser parâmetro exclusivo para julgar o interesse

940 Cf. *ibid.*, p. 211.

de tudo. A importância do texto, como documento de política externa, como documento político, é dada em grande medida por quem o faz e pela forma como é feito. Será útil como documento político e como instrumento de comunicação se for elaborado levando em conta também essas dimensões, e não apenas a obrigatoriedade de preencher um espaço.

Um texto de qualidade, com substância e bem trabalhado em função da mídia, com *leads* e bons *sound bites* só pode ser obtido com um trabalho cuidadoso de reflexão e preparação. Se o mandatário não puder fazê-lo ele mesmo, se não tiver o tempo ou a habilidade para fazê-lo, será importante que conte com uma boa equipe de *speechwriting*. Como quem fala oficialmente é a *instituição* do presidente, não há nada de errado com o uso do *speechwriting*; ao contrário, ele demonstra preparo, poder e seriedade da presidência.

12.4. O problema dos improvisos nos discursos de política externa

O *speechwriting* se define também por oposição aos improvisos. Improvisos são a alma do estadista, a maior prova da conjunção de boa formação, eloquência, substância, controle do seu papel, capacidade de atuar – uma expressão da liderança. São também, muitas vezes, uma prova de consideração pela audiência, que comprova o esforço do orador em comunicar-se diretamente. Dependem, naturalmente, dos dotes oratórios de quem os faz; e esses dotes não variam só de pessoa a pessoa, mas de momento a momento na mesma pessoa. Um bom orador em uma situação poderá ser sofrível em outra. Os riscos dos improvisos para a comunicação são muitos.

Os improvisos quase sempre respondem a inclinações do momento (uma emoção, uma lembrança provocada pelas palavras do orador que precedeu, o desejo de agradar a audiência, o desejo

de mostrar capacidade). Essas inclinações podem passar com os minutos, mas o que fica são as palavras. A *oratória refletida* do texto escrito cede lugar à *oratória emocionada* ou improvisada e irrefletida do momento da elocução. Porque obedecem à lógica do momento da elocução, os improvisos podem retirar das declarações a objetividade, a serenidade, a reflexão, a consciência crítica e até a correção linguística, dadas pela distância característica do texto escrito.

Essa tensão entre reflexão/emoção pode alterar políticas ou causar problemas de comunicação. Esses problemas são ainda mais agravados quando os improvisos substituem à última hora textos já distribuídos, ou os alteram por adição ou supressão, provocando indagações sobre o porquê de não se terem feito as adições ou supressões antes no texto ou por que o presidente não orientou seus *speechwriters* sobre o que desejava dizer ou não se preocupou antes com o assunto. São frequentes os improvisos que apenas explicitam um mau processo de *speechwriting*, tornando claro que o orador não participou da elaboração do texto[941]. Por outro lado, na tradição retórica latino-americana, os improvisos em geral estendem demasiado a comunicação; podem cansar ou confundir a audiência, que em geral não terá acesso ao texto escrito senão mais tarde (às vezes quando já não é mais notícia); e podem dar lugar a colocações imprecisas, contraditórias ou mesmo desastrosas, que serão exploradas em prejuízo do orador. É para o que alerta o editorial de um grande jornal sobre um improviso do presidente na área de política externa:

941 Dois episódios históricos – e engraçados – ilustram os limites a que pode chegar essa explicitação do processo de *speechwriting*: após ler uma passagem de um dos seus discursos, o presidente Warren G. Harding comentou: "I never saw this before. I didn't write this speech and I don't believe what I just read". Durante sua campanha para o Senado pelo estado de Oregon em 1956, Douglas McKay concluiu um longo discurso com um anúncio: "And now I'd like to say a few words of my own". *Apud ibid.*, p. 210. Um problema recorrente com improvisos enxertados no texto escrito é que eles podem antecipar, negar ou contradizer algo que vem depois, criando um grave problema de comunicação.

> *O [presidente], assoberbado por uma série de compromissos, e solenidades e prisioneiro de estilo próprio improvisou sobre notas [...] O resultado não é dos melhores. A liberdade propiciou abundância verbal e imprecisão de conceitos, impropriedades das quais um chefe de Estado deve fugir sempre que possível, já que o que diz geralmente precede o que ele ou seus subordinados farão*[942].

A rigor, a eventual preferência por improvisos – constante ou em situações específicas – não pode preterir os *talking points*, o roteiro, o plano. Improvisos de chefes de estado ou altas autoridades não podem prescindir de uma base escrita (portanto refletida ou ao menos de um plano escrito ou mental antes da elocução) – a menos, naturalmente, que a matéria seja do domínio pleno do orador. O roteiro, as notas indicativas ou o plano fazem a conexão indispensável entre o *speechwriting* e o improviso e ajudam os improvisos a serem consistentes, limitados no tempo e eficazes do ponto de vista da comunicação.

12.5. O problema da banalização dos discursos

Porque são importantes como elementos de comunicação e de política, os discursos não podem ser banalizados. A banalização ocorre por diversas formas: pela desimportância intrínseca do texto, pelo excesso de discursos, pela falta de oportunidade na utilização de um discurso. Um fenômeno comum na diplomacia de cúpula – e que convive com a própria perda do interesse pela oratória na sociedade moderna – é a multiplicação das ocasiões em que são previstos discursos, quase sempre por uma imposição do cerimonial. A primeira visita de Estado do presidente Fernando Henrique Cardoso ao Uruguai, com a duração de menos de 48

942 Cf. "Diretrizes de política externa", *O Estado de S. Paulo*, 2 de maio de 1996.

horas, comportou nove discursos formais do presidente, ainda que nem todos tivessem sido feitos a partir de textos escritos[943]. Trata-se de fenômeno recorrente, que expressa por si mesmo a banalização do uso da palavra formal do presidente e que sinaliza a pouca importância relativa de cada texto. Presidentes não são máquinas de falar ou *showmen*. "Se os políticos falassem menos, eles também teriam mais tempo para investir em discursos importantes", ajuda a concluir Kathleen Jamieson[944].

A decisão sobre os discursos não pode ser do cerimonial ou do embaixador no posto, que sempre quererá explorar ao máximo o potencial diplomático do seu presidente. É preciso que a presidência e o Itamaraty tenham uma política definida sobre os discursos e que essa política determine que os discursos tenham uma relação com cada vertente principal da visita; que concentrem a atenção, em vez de dispersá-la; e que não sejam apenas textos de circunstância, perecíveis e inservíveis como documento e memória diplomáticos. Para isso, é preciso dosar adequadamente os discursos (relacionados à visita) e as aparições de mídia (quase sempre desvinculadas da visita). O critério para definir o seu número é misto e abrangente: uma combinação da capacidade de absorção dos discursos pelos interlocutores, pela mídia e pela opinião pública, de um lado, e da necessidade e oportunidade de manifestar-se formalmente, de expressar conceitos, de traçar diretrizes ou dar uma visão do que está ocorrendo. Por esse critério, o presidente não é obrigado a falar a cada tanto, a cada plateia que o recebe, a cada evento protocolar.

943 Os discursos previstos foram: na Intendência Municipal de Montevidéu, no almoço empresarial, na sessão solene do Parlamento, na Universidade (aula magna), no banquete oficial, na cerimônia de assinatura de atos, no encerramento do seminário *Gazeta Mercantil/El Observador*, na ALADI e na cerimônia de assinatura de acordo em Rivera. Cf. telegrama de 20 de março de 1997, da Embaixada em Montevidéu para a Secretaria de Estado. *Arquivo da Secretaria de Estado.* Na visita a Caracas, em julho de 1995, foram previstos – e preparados – quatro discursos na presença do presidente venezuelano *no mesmo dia.*

944 Cf. JAMIESON, K., *op. cit.*, p. 236.

Em muitos desses eventos, sua presença, seus gestos de amizade e interesse muitas vezes suprem melhor a necessidade de relações públicas do momento do que mais um discurso formal (mesmo que feito de improviso)[945].

É preciso, portanto, adotar a diretriz de sensibilizar a outra parte para a importância de concentrar as ocasiões de discursos para ganhar atenção e valorizá-los. É natural que muitas vezes isso não dependa apenas do governo anfitrião, mas quase sempre o programa acaba sendo sugerido em grande parte pelos anfitriões. É curioso que não exijamos deles a mesma circunspecção discursiva que oferecemos no Brasil, onde há muito se suprimiu o segundo discurso das visitas de chefes de estado ou de governo (que era feito quando havia assinatura dos atos), ficando para o Congresso, em caso de sessão solene apenas, a única alternativa de um segundo discurso. E, nos banquetes, tem sido sistemática a diminuição da extensão dos discursos do presidente.

12.6. O discurso como parte de um diálogo

Se é certo que a visita presidencial é um diálogo, com mais razão os discursos principais – discursos de Estado, ou troca de saudações, brindes, ou como se chamem – devem sê-lo. O governo francês, por exemplo, indicou interesse em conhecer o conteúdo do discurso com que o presidente Fernando Henrique Cardoso saudaria o presidente Jacques Chirac em sua visita a Brasília, "a fim de a ele adaptar a réplica do

945 Lincoln deu um exemplo disso, em 17 de junho de 1864, ao responder a uma multidão que veio saudá-lo após ele ter discursado na Feira de Filadélfia: "[H]aving said at the fair what I thought was proper for me to say [...] I am without anything to say. I have really appeared before you now more for the purpose of seeing you... and allowing you to see me a little while (laughter) and, to show to you that I am not wanting in due consideration and respect for you [...] At the same time I must beg of you to excuse me from saying anything further". *Apud* JAMIESON, K., *op. cit.*, p. 213.

presidente francês"[946]. Na visita do imperador do Japão, foi-nos adiantado o texto, com a reserva de possíveis mudanças. Essas práticas são sábias, já foram utilizadas no passado e deviam ser seguidas sempre. Muitas vezes, o diálogo entre os discursos acaba ocorrendo, mas como coincidência, como o resultado de uma semelhança de diagnósticos sobre o que cada parte crê apropriado dizer – mas dois monólogos a rigor não fazem um diálogo. Outras vezes, entretanto, há uma desproporção entre os pronunciamentos: em extensão, em tom, em ênfases, em linguagem, em qualidade.

Para que os discursos sejam de fato um diálogo, seria importante que os processos de *speechwriting* de fato dialogassem de alguma forma antes de apresentar os textos finais. Para isso, o trabalho das embaixadas é decisivo. Mas, se não for possível ter acesso ao outro texto ou às linhas-mestras da sua concepção, o planejamento e a reflexão proporcionados por um bom processo de *speechwriting* servem precisamente para procurar antecipar o que vai ser dito, propor o que responder, criar o diálogo, assegurar que os discursos são parte de um processo de comunicação diplomática e não mera formalidade.

12.7. Sistematização do *speechwriting*

Porque os *speechwriters* e o *speechwriting* são inevitáveis, úteis e necessários, e porque os discursos provavelmente manterão a condição de instrumento da comunicação na diplomacia presidencial, seria muito importante que se fizesse um esforço para sistematizar melhor o processo de *speechwriting* tanto na chancelaria quanto na presidência.

946 Cf. telegrama 221/97, da Embaixada em Paris: "O Quay d'Orsay manifestou o interesse de contar com as seguintes informações relativas à visita do presidente Chirac ao Brasil: [...] c) texto antecipado do discurso do presidente brasileiro no Itamaraty, a fim de a ele adaptar a réplica do presidente francês".

Esse esforço tem sido feito e a própria institucionalização da assessoria diplomática na presidência é parte dele. Mas ele esbarra na escassez de recursos humanos e na dificuldade natural da coordenação. Atualmente, há em vigor instruções específicas relativas a parte do processo de *speechwriting*, como a elaboração de subsídios em relação com as ênfases que um discurso típico de visita presidencial (no Brasil ou no exterior) deve conter[947]. Seria preciso institucionalizar o *speechwriting* como um todo, não necessariamente na forma de uma unidade fixa, mas por meio de um colegiado de geometria variável, dirigido por um *chief speechwriter* do Itamaraty ou da presidência, que poria em prática um sistema de: a) monitoramento da agenda de discursos; b) solicitação de subsídios às áreas (dentro e fora do Itamaraty) e postos com competência sobre a matéria e monitoramento do seu recebimento – eventualmente, essa colaboração poderia ser pedida a especialistas fora do governo federal; c) reuniões de pauta dos textos; d) atribuição da tarefa de redação do anteprojeto a um *speechwriter*; d) revisão do anteprojeto pelo colegiado; e) *staffing*[948] (ou seja, o processo de remeter o texto às áreas substantivas de

947 Cf. *memorandum* G/036 (ostensivo), de 2 de fevereiro de 1995, do ministro de Estado para o secretário-geral. *Arquivo do Gabinete do Ministro de Estado.* Cf. circular postal 213/95, *cit.*, par. 14 e 15. Basicamente, a estrutura virtual de um discurso típico de visita de Estado conteria: objetivos da visita; o que dizer sobre o visitante ou anfitrião; o que dizer sobre a comitiva; o que dizer sobre o país; o que assinalar no quadro político e econômico internacional e regional; o que assinalar sobre o Brasil; o que assinalar sobre o relacionamento bilateral; o que se espera da visita; significado dos atos assinados; particularidades a assinalar; sugestões de citações; sugestão de *lead* para a imprensa; estatísticas sucintas sobre comércio e investimentos, pauta bilateral e evolução mais recente do comércio. Para circunstanciar os discursos, pede-se: ocasião (banquete, reunião, palestra, saudação, brinde, etc.); tempo previsto; interlocutores; se o anfitrião ou hóspede fala de improviso ou contexto escrito; língua em que se espera que o presidente fale; tema central do discurso; outras particularidades que ajudem na concepção do texto brasileiro.

948 O conceito de *staffing* é bem ilustrado por Peggy Noonan, em seu relato sobre suas experiências como *speechwriter* da Casa Branca nos governos Reagan e Bush. Cf. NOONAN, P. *What I saw at the revolution. A political life in the Reagan era.* New York: Ivy Books, 1991, especialmente p. 221-241.

origem dos subsídios, para correções tópicas)[949]; f) incorporação das correções e polimento final do texto; g) apresentação à aprovação do ministro de estado e/ou do presidente; h) edição em forma final e encaminhamento para a divulgação interna e externa.

Esse é um sistema que se assemelha muito ao processo de criação nas agências de publicidade: há um cliente, há um produto, há ideias de como promover o produto, é preciso dar-lhes formato na linguagem a seu modo publicitária dos discursos. É um trabalho que pode ser feito individualmente[950], mas é preferencialmente um trabalho de equipe, porque é um trabalho institucional, que envolve diversos aspectos de substância e de comunicação. E é fundamental que o presidente possa participar do processo em alguma etapa decisiva para a concepção do discurso, de preferência ajudando a pautá-lo – ou ao menos na sua revisão final, para incluir as suas contribuições. "Um envolvimento acrescido do presidente em discursos importantes", diz Kethleen Jamieson, "seria benéfico tanto para o presidente quanto para o país. Quando integralmente envolvido na construção de um discurso, o presidente mais facilmente considerará as circunstâncias que formam o contexto da mensagem e também o caráter e as consequências do discurso"[951].

Em muitos casos, o processo descrito acima tem funcionado informalmente[952]; também se tem aperfeiçoado o diálogo com as

949 É muito importante que as áreas saibam que lhes é pedida uma correção tópica, não para reescrever o discurso, como às vezes ocorre. A área não pode achar que tem competência sobre o *speechwriting*, que vai mais além do conteúdo substantivo do discurso. Não há nada pior do que o burocrata que quer atuar como *speechwriter* bissexto sem necessidade.

950 Martin Luther King redigiu sozinho, e até às quatro horas da manhã do dia em que seria feito, o seu discurso *I have a dream*, uma das melhores peças de oratória da história, e Lincoln retocou até o último momento o seu *Gettysburg address* de 272 palavras, o mais célebre discurso da oratória norte-americana. Para o discurso de King no Lincoln Memorial, em 23 de agosto de 1963, cf. SAFIRE, W., *op. cit.*, p. 495-500; para o *Gettysburg address*, cf. *ibid.*, p. 50-51. São discursos de leitura obrigatória.

951 Cf. JAMIESON, K. H., *op. cit.*, p. 218.

952 O *staffing* e o recurso a *speechwriters* específicos funcionou admiravelmente em discursos presidenciais como o do anúncio da adesão ao TNP, em 20 de junho de 1997, ou o que expressou

embaixadas na elaboração dos subsídios e das informações básicas (circunstanciamento) para os diferentes discursos previstos nas visitas presidenciais. Entretanto, mesmo essa sistematização não é garantia de que os discursos possam ter qualidade oratória. Não há bibliografia especializada em *speechwriting* diplomático (quase não há sobre o *speechwriting* político em geral) e os conselhos sobre como escrever e fazer aprovar um texto estão dispersos em algumas obras[953]. *Speechwriters* parecem ser uma espécie em extinção – mesmo no Itamaraty – e seu desempenho tem sido prejudicado por um envelhecimento das fórmulas tradicionais da retórica diplomática brasileira. Encontrar profissionais com bom potencial para o *speechwriting* é um grande desafio. A melhor forma de contar com eles é no momento da seleção; não adianta achar que em um ano de treinamento no Rio Branco será possível formar *speechwriters* se a sua base anterior como escritores não for sólida e se não tiverem liberdade para soltar-se do estilo burocrático. Embora sejam uma linguagem como outra qualquer, os discursos pressupõem um domínio da língua que não se confunde com o conhecimento substantivo das matérias que lhes dão vertebração.

A melhor forma de criar um bom corpo de *speechwriters* é por um processo includente de elaboração dos textos – o que o sistema de colegiado proporciona com vantagens. Nesse processo, os aprendizes de *speechwriters* devem aprender que os discursos são textos de oratória, não *memoranda* ou sequer conferências especializadas; que muitas vezes o fio condutor do discurso poderá ser, no todo ou em parte, uma dimensão extradiplomática da diplomacia presidencial; que "entre os componentes que os discursos eloquentes têm em comum está a existência de frases

a renúncia brasileira à fabricação de mísseis militares, prévia ao ingresso no MTCR, feito em 29 de agosto de 1995.

953 Cf., por exemplo, SAFIRE, W. "An introductory address". In: *id., op. cit.*, p. 19-27; NOONAN, P., *op. cit.*; e JAMIESON, K. H., *op. cit.*

memoráveis que resumem o discurso em uma cápsula e servem de gancho onde se vai pendurar a memória"[954]; e que a melhor orientação que podem seguir é lembrar da observação de Peggy Noonan, que resume tudo o que aqui se disse sobre a diplomacia presidencial:

> *Os profissionais da política externa esquecem-se de que discursos presidenciais não estão dirigidos apenas a especialistas de assuntos internacionais do outro lado. Eles escrevem para o tipo de gente com as quais eles vão a jantares. Eles se esquecem de que discursos presidenciais estão dirigidos pelo menos em parte a gente normal com um rádio ou uma TV. Aí é onde a opinião pública começa a funcionar, na sala de estar, não em Whitehall. Especialistas de política externa esquecem-se de que nenhum ser humano normal sabe o que significa unilateral*[955].

12.8. Divulgação dos discursos

Um último cuidado que se deveria ter com os discursos, para valorizá-los como instrumentos de comunicação e de memória

954 Cf. *ibid.*, p. 90.

955 Cf. NOONAN, P., *op. cit.*, p. 231. A visita do imperador do Japão a Brasília, em 2 de junho de 1997, oferece um bom exemplo da importância de se ter em mente essa observação. O discurso que o presidente fez na ocasião dirigia-se, obviamente, não apenas ao imperador, mas à numerosa, afluente e influente comunidade brasileira de origem japonesa. O projeto de discurso proposto continha alguns elementos emotivos, referindo-se ao imigrante nipônico como "o japonês anônimo, passageiro, com sua família e sua esperança, a bordo de um de tantos Kasatu Marus [nome do navio que trouxe os primeiros imigrantes, em 1909], com o ruído do mar e o brilho das estrelas por toda companhia, o horizonte como único futuro". A Presidência achou o trecho demasiado imagético – no que tinha razão – e cortou-o depois de "Marus", alegando que o discurso do imperador era seco e burocrático. O problema não é só que a platitude dos interlocutores nunca é justificativa para imitá-la, mas que o público do discurso brasileiro era outro, que teria respondido com emoção à linha emotiva do presidente se a divulgação do texto fosse boa. Do ponto de vista estrito da política externa, não se perdeu nada com o corte das imagens. O mesmo talvez já não se possa dizer do ponto de vista do eleitorado do bairro paulista da Liberdade, ou das cidades de Marília ou Londrina. Esse público era uma das vertentes da diplomacia presidencial que recebeu o imperador do Japão.

na diplomacia presidencial, é com a sua divulgação. Os meios de imprensa reduziram drasticamente, nos últimos anos, o espaço reservado à política externa, mas mesmo assim muitas vezes os discursos do presidente da República chegam a ser reproduzidos na íntegra, na pior das hipóteses em um caderno menos importante com chamada na página da cobertura do evento. Outras vezes, os discursos são objeto de reflexão nos editoriais, como se recordou várias vezes acima. Já se assinalou a necessidade de calibrar mais adequadamente a proporção entre os discursos e as exposições de mídia e de se controlar o próprio número de discursos nos eventos presidenciais.

Os cuidados com a divulgação deveriam incluir um sistema dinâmico de edição final do texto e de distribuição tempestiva para a imprensa – e não apenas para a grande imprensa, mas também para os jornais e rádios do interior – uma área importantíssima da mídia que é esquecida nos gabinetes da burocracia federal. É preciso definir claramente quem tem responsabilidade pela divulgação e dar-lhe os meios e a autoridade para fazê-lo evitando improvisação e o chamado "jogo de empurra", comum nas visitas presidenciais. É preciso instruir a tempo os responsáveis sobre quais textos serão divulgados. É preciso também assegurar que o trabalho de divulgação não seja só o de distribuição de cópias, mas que os textos sejam "trabalhados", apresentados, sumariados ou resenhados, seja em *briefings* anteriores ao evento, seja no trabalho de imprensa durante a realização do evento.

A divulgação pode assumir três formas básicas: o texto integral, uma versão editada com *highlights* e subtítulos indicativos ou uma combinação das duas coisas[956]. E a divulgação deve levar em conta a possibilidade da utilização de improvisos, que alteram

956 O governo britânico, por exemplo, usa este último sistema, distribuindo o discurso da autoridade com um *press release* em forma de notícia e com trechos do discurso destacados e identificados em seu conteúdo. Segue depois o texto completo.

os textos escritos ou os substituem integralmente. Seria preciso uma decisão, uma política sobre a forma de dar divulgação aos textos, levando em consideração o fenômeno dos improvisos e o fato de que muitas vezes os textos escritos terão sido distribuídos antes com embargo. Para evitar isso, e para que tenham existência como documento político-diplomático, elemento de comunicação e memória, os discursos podem – e devem – ser divulgados em uma ou mais das seguintes formas, utilizando-se o embargo quando apropriado:

1) *Transcrição* do improviso, indicando tratar-se de improviso; para isso, é preciso anunciar com antecedência que haverá a transcrição;

2) Versão *verificar o texto na hora da leitura* (*check against delivery*), na suposição de que será aproximadamente o texto final;

3) Versão *como pronunciado* (*as delivered*), com alterações, supressões ou adições em relação ao texto distribuído antes de ser utilizado, chamando a atenção para isso;

4) Versão *texto preparado* (*prepared text, prepared remarks*), indicando que não é o discurso que foi feito, ou que o discurso não foi feito, mas que o texto foi aprovado pelo presidente e traduz políticas;

5) Indicação de que *não há texto* (*no text*), quando o texto preparado for abandonado por decisão refletida, porque o seu conteúdo foi julgado impróprio, não há como fazer a transcrição, ou simplesmente se prefere não fazer a divulgação.

CONCLUSÃO

A intensidade da diplomacia presidencial do governo Fernando Henrique Cardoso não estava necessariamente prenunciando o final do caráter errático da utilização desse instrumento pela diplomacia brasileira, mas sem dúvida trouxe um elemento novo – ou renovado – para os estrategistas diplomáticos e ajudou a construir um patrimônio para a diplomacia brasileira.

O caráter errático da nossa diplomacia presidencial parece ser uma realidade à qual o Itamaraty já se acostumou. Esse caráter tem-se devido, em grande medida, às fortes diferenças de perfil pessoal dos presidentes e à diversidade das ênfases dos seus governos, por um lado, e às características próprias do país e da vida política brasileira em cada etapa da sua história diplomática – todos eles perfeitamente indiferentes ao que possa pensar ou fazer a chancelaria brasileira.

A personalidade, experiência internacional, agenda interna e até facilidade de comunicação com interlocutores estrangeiros (em que certamente se inclui o domínio de outros idiomas), que naturalmente têm variado de presidente a presidente, têm tido uma implicação direta sobre a extensão da margem de atuação deixada à diplomacia presidencial brasileira – e para a sua utilização

pela chancelaria. A própria mudança da importância relativa do país na região e no mundo, a alternância de regimes autoritários e democráticos, a experimentação constante de estruturas políticas e de políticas econômicas, o desinteresse relativo da opinião pública e das elites políticas pelos assuntos internacionais, diminuindo a prioridade da política externa na agenda interna, o isolacionismo e a xenofobia de parcelas das elites políticas, a ênfase no interno e no conjuntural, a ocorrência de crises políticas e choques econômicos, a ocorrência de momentos de retração internacional do país devido a crises econômicas, como as da dívida e da hiperinflação, ou políticas, como os dois *impeachments* da história brasileira recente, as dificuldades de acesso aos parceiros devido às percepções externas sobre o país e suas políticas, etc., também vão modulando a diplomacia presidencial brasileira.

Expressão de um poder nacional relativamente mais fraco do que o dos grandes modelos da diplomacia de cúpula (EUA, França, Alemanha, Japão, antes a URSS), mas em transformação, e de uma instituição política, a presidência da República, não de todo definida em sua estrutura e poderes, a diplomacia presidencial brasileira tem sido necessariamente mais modesta e acanhada do que muitas das suas congêneres, especialmente a norte-americana. Isso não quer dizer que não tenha o que aprender com elas; mas também não quer dizer que tenha simplesmente de imitá-las ou emulá-las de forma acrítica.

Embora o país por trás do presidente tenha variado, da mesma forma que o mundo em que se insere, sempre houve e continua havendo muito de opcional e improvisado na diplomacia presidencial brasileira precisamente pelo excesso de personalismo que a caracteriza – em contraposição à institucionalidade que caracteriza a diplomacia presidencial dos EUA ou da França. Isso não quer necessariamente dizer que haja sempre espaço, seja na

política interna brasileira, seja nas nossas relações exteriores, para uma maior participação direta dos presidentes na diplomacia. Ao contrário, no mais das vezes, inclusive, o baixo perfil presidencial correspondeu a um exercício de pragmatismo, a uma vocação de realismo, especialmente enquanto a diplomacia de cúpula permaneceu mais restrita aos entendimentos entre as grandes potências ou à simples troca de visitas bilaterais entre as potências menores. Fazíamos diplomacia presidencial onde era estritamente possível ou necessário, dentro de uma visão reativa, reflexa, da diplomacia.

A diplomacia presidencial brasileira voltou a ocupar, graças à visibilidade de que desfrutou nos governos Fernando Henrique e Lula da Silva, o lugar que poderia caber-lhe na política externa de um país do peso, da projeção relativa e dos interesses internacionais e regionais do Brasil: como um instrumento normal, ao lado de outros, na atividade diplomática, mesmo descontando todos os aspectos extradiplomáticos que envolve. Isso se deve a que a diplomacia presidencial dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, independentemente de outros juízos, tiveram resultados que as situaram entre os exemplos de diplomacia de mandatários. Uma listagem sumária desses resultados aponta o seguinte:

1) Os presidentes colocaram a política externa sob um foco de atenção mais intenso, ao protagonizar parte do programa de política externa do seu governo; embora essa atenção muitas vezes desvirtue a percepção de traços básicos da política externa, ela está de acordo com as exigências do atual modelo de desenvolvimento brasileiro, que conecta muito mais o Brasil com o mundo e a sua região; graças ao presidente, a opinião pública brasileira foi mais exposta ao mundo e ao trabalho da diplomacia;

2) Os presidentes ocuparam um vazio de diplomacia presidencial que vinha deixando o Brasil em situação de desvantagem em relação à maioria dos seus parceiros latino-americanos, seja na agenda obrigatória, seja na agenda opcional;

3) Os presidentes ajudaram a ampliar a atenção da mídia internacional sobre o Brasil com as viagens e a disposição de participar de exercícios de diplomacia pública fora do país;

4) Os presidentes ajudaram a ampliar o campo de atuação da diplomacia brasileira, mobilizando recursos – políticos e materiais – que a chancelaria há muito não tinha condições de mobilizar, transferindo, contudo, para o processo de *follow-up* das suas visitas e iniciativas as carências da política externa tradicional;

5) Os presidentes consolidaram a imagem de condutores da política externa mais além das suas funções *ex officio*, o que lhes deu autoridade para conduzir certos processos de que participam outras agências governamentais além da chancelaria e para dirimir dúvidas ou adotar decisões em matérias em que as agências têm posições divergentes ou diferenciadas; com isso, deram ao país em geral e aos diplomatas em particular a certeza de que existia liderança e autoridade presidencial na área da política externa;

6) Os presidentes utilizaram-se corretamente da arena externa para consolidar a percepção, comum na imprensa e na opinião pública, de que é no trato com seus iguais que o presidente pode mostrar autoridade, liderança e firmeza que internamente são decorrência do seu diferencial de poder;

7) Cada um desses presidentes consolidou um patrimônio próprio na área de política externa, o qual, mesmo que não completamente compreendido pela opinião pública no decorrer

dos seus mandatos, sem dúvida passou a servir-lhes de suporte político (interno e internacional), a exemplo do que ocorreu com o presidente Sarney em relação à integração com a Argentina;

8) Com uma diplomacia presidencial consistente e funcional do ponto de vista dos objetivos que se propuseram, os presidentes dispuseram de uma alternativa justificada e importante para os problemas de política interna, podendo valer-se da diplomacia presidencial seja como derivativo, seja como área a partir da qual retomar a iniciativa ou a capacidade de gerar consensos; embora com as limitações próprias do sistema de opinião pública brasileira, os dois presidentes puderam aproveitar-se da relativa facilidade com que a diplomacia e as relações exteriores reagrupam em torno deles a condição de líder e principal interlocutor do país.

É certo que houve dificuldades – por exemplo, na comunicação social da diplomacia presidencial em muitos momentos e na própria intensidade da utilização do instrumento, que submeteu a diplomacia brasileira a um esforço desmesurado, para o qual, a rigor, não contava com os recursos humanos e materiais que a prudência mais elementar aconselharia. E isso não apenas para implementar o intenso programa de visitas e de exposição internacional dos presidentes (e do país através deles), mas também para preparar convenientemente as iniciativas (do ponto de vista diplomático e da comunicação) e dar-lhes *follow-up* adequado. Mesmo assim, os êxitos inegáveis dessa diplomacia recolocaram o Brasil no mapa da diplomacia de cúpula, deram uma nova dimensão ao instrumento na história errática que tem no Brasil e ajudaram a projetar dentro e fora do país uma imagem sem precedentes para o presidente brasileiro. Embora relativos – ninguém acreditará que em um país isolacionista e em geral sem interesse pelo mundo como o

Brasil a política externa será decisiva para garantir uma reeleição, por exemplo –, esses êxitos constituem uma demonstração sem precedentes do potencial político da diplomacia presidencial no Brasil.

Mais do que isso, contudo, a diplomacia presidencial de Fernando Henrique Cardoso e, depois, de Lula da Silva, mesmo com a ênfase quase toda posta na diplomacia das visitas, criou um fato político-diplomático da maior importância. Com sua personalidade e sua agenda, os presidentes criaram um *novo grau zero* de diplomacia presidencial, um novo padrão ou patamar, um novo paradigma, a partir do qual a diplomacia presidencial de seus sucessores tenderá a ser medida e julgada em sua abrangência e eficiência. A diplomacia brasileira, que já incorporou o antecedente da intensa atividade presidencial dos governos Fernando Henrique e Lula da Silva, atuará necessariamente tendo os seus períodos presidenciais como referência.

O sucesso da diplomacia presidencial do governo Fernando Henrique, ao mesmo tempo em que estabeleceu um novo patamar ou referencial para esse tipo de atividade presidencial, tendia de fato a provocar uma de duas possibilidades de reação nos seus sucessores: procurar criar outro patamar de diplomacia presidencial ou reduzir de forma muito drástica a sua exposição internacional, racionalizando essa opção de uma forma que terá consequências para a política externa. De qualquer forma, o elemento da comparação estará sempre presente: intimamente, no próprio presidente e em seus assessores mais próximos; e, exteriormente, na opinião pública, especialmente na imprensa e no mundo acadêmico, que não se cansarão de fazer comparações, enquanto durar a memória da diplomacia presidencial do governo Fernando Henrique Cardoso e do seu sucessor imediato.

A diplomacia presidencial brasileira chegou a um esgotamento, especialmente na vertente das visitas. Cobriu praticamente tudo o que era necessário para fazer um *aggiornamento* da inserção externa brasileira pós-Plano Real e estender até os seus limites possíveis a ação externa brasileira. Em certo momento, portanto, era natural que a diplomacia presidencial brasileira voltasse a uma certa "normalidade", que não se definiria por padrões históricos de comportamento dos presidentes brasileiros, mas pelas necessidades do momento, pela evolução dos compromissos externos do Brasil e naturalmente pela evolução do uso da diplomacia de cúpula na região e no mundo.

A "normalidade", entretanto, sempre está balizada por algumas realidades. De um lado, a consolidação do uso e do abuso da diplomacia de cúpula. De outro, a consolidação do conceito de diplomacia presidencial como um instrumento permanente à disposição da política externa, como uma ferramenta insubstituível na ação externa do país e como um imperativo nos diversos casos em que a agenda regional e internacional vem consagrando a diplomacia de chefes de estado e governo. É para essa "normalidade" da diplomacia presidencial que a diplomacia brasileira deve estar preparada, nunca perdendo de vista os dois eixos em torno dos quais a diplomacia de cúpula gira, o interno e o externo.

Sem dúvida, a opinião pública brasileira está hoje mais disposta a compreender a diplomacia presidencial, desde que ela apresente um mínimo de funcionalidade, neutralizando a percepção de que a diplomacia presidencial compete com a boa administração do país e desvia a atenção do presidente dos problemas mais prementes. Essa percepção é um dos flancos de maior vulnerabilidade da diplomacia presidencial, porque se presta a um trabalho de desinformação ou mistificação que geralmente omite a obrigatoriedade cada vez

maior do uso da diplomacia de cúpula nas relações internacionais contemporâneas.

Será importante dar maior intensidade às vertentes de diplomacia pública, de diplomacia federativa e de diplomacia "política" da diplomacia presidencial, que deve ser cada vez mais inclusiva, reforçando a dimensão suprapartidária do chefe de estado, sua condição de líder e principal porta-voz da Nação no exterior. Será fundamental inclusive ver como o tema será tratado nas próximas campanhas eleitorais – em 1998, por exemplo, foi ofuscado pela crise financeira internacional e pelo debate em torno de suas repercussões no Brasil e na eleição presidencial.

A diplomacia presidencial deve ser utilizada – pela presidência em seus desígnios de projetar a liderança do presidente e pela chancelaria em seu interesse em utilizar um instrumento poderoso de política externa – com sentido de economia. Será necessário valorizar a presença e a participação do presidente naquelas atividades de cúpula que tenham funcionalidade nos dois eixos, utilizando mais outras autoridades brasileiras para substituir o presidente em compromissos de cúpula menos importantes.

É imperativo ter uma visão mais crítica da diplomacia presidencial obrigatória – foros regionais, inter-regionais ou bilaterais com periodicidade regular –, usando de seletividade e, é preciso dizê-lo, passando a fazer um trabalho de desmontagem ou desativação de alguns desses foros e de controle do abuso da diplomacia de cúpula. O Brasil tem como e porque influenciar um processo de "normalização" da diplomacia de cúpula ao menos no nível regional, contribuindo para reverter o processo de banalização e esvaziamento do instrumento, até para poder utilizá-lo naquilo que é de fato importante: a diplomacia presidencial afirmativa. O Brasil pode fazê-lo, porque tem poder relativo e é olhado pelos

demais países da sua região – e por vários países em todo o mundo – como uma espécie de referência, quando não como liderança.

A questão da liderança, aliás, será essencial para definir os rumos da futura diplomacia presidencial brasileira se for nosso desejo que ela seja mais afirmativa e opcional do que reflexiva e obrigatória. Diplomacia presidencial afirmativa e liderança são instâncias que se alimentam mutuamente. A elevação do perfil da diplomacia presidencial de um país como o Brasil necessariamente implica a noção de liderança. Se quisermos perseguir esse rumo, será eventualmente preciso assumir minimamente a ideia de prover liderança na nossa região. Será uma tarefa delicada e sensível, mas será preciso assumi-la, sob pena inclusive de tornar disfuncional a diplomacia presidencial inaugurada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e seguida pelo presidente Lula da Silva.

No MERCOSUL, nas negociações hemisféricas, nas relações com a África, na questão ambiental, na afirmação de uma doutrina mais incisiva de proteção da democracia com uso de instrumentos econômicos e em outras áreas há espaço para o exercício dessa liderança – como aliás ficou provado no encaminhamento da questão territorial entre o Peru e o Equador, em 1998. Onde não a quisermos exercer, alguém a exercerá, provavelmente por um sistema colegiado de "lideranças de geometria variável" (por exemplo, o Chile e a Argentina no MERCOSUL, o México, o Chile e a Argentina na reforma do Conselho de Segurança, o México e alguns outros na condução da cúpula Europa-América Latina e Caribe, e assim por diante).

É claro também que a definição de um grau mínimo de liderança e a própria continuidade de uma diplomacia presidencial afirmativa dependerão, antes de mais nada, do próprio país. Não há voluntarismo nessas matérias, onde impera exclusivamente a lei da gravidade: o peso do país, o interesse que atrai como parceiro, sua

capacidade de polarizar o espaço econômico e político à sua volta. Sem uma forte base real – dada por elementos mensuráveis como a estabilidade, o crescimento, a coesão social, a competitividade, o poder nacional (que se expressa em vários indicadores além da força) – não haverá sustentação para uma diplomacia presidencial mais ativa. O próprio país, aliás, indicará ao presidente muito do rumo que a sua diplomacia presidencial deverá seguir.

Se essa exigência se mantiver, como tudo leva a crer, será preciso que a presidência e a chancelaria se preparem adequadamente para uma diplomacia presidencial que possa prescindir dos atributos de internacionalismo e dos dotes pessoais (o chamado "dom de gentes") de presidentes como Fernando Henrique Cardoso ou Luiz Inácio Lula da Silva. Uma relativa independência do perfil pessoal do presidente, que tem sido tão determinante até aqui na evolução da nossa diplomacia presidencial, será um sinal importante do amadurecimento dessa diplomacia, que deveria ser cada vez mais parte da *job description* dos presidentes brasileiros. Será preciso que caminhemos em direção a uma institucionalização da diplomacia presidencial, mais fácil na medida em que a diplomacia profissional brasileira está há muito institucionalizada e consolidada e o país tem-se projetado ao menos em sua região.

Essa institucionalização pressupõe o aprimoramento de diversas vertentes da diplomacia presidencial tal como ela vem sendo feita. A adoção sistemática de alguns dos cuidados modestamente apontados nos capítulos precedentes – em matéria de consolidação da assessoria presidencial, comunicação, *speechwriting*, relações com a imprensa – e uma visão crítica e construtiva do que foi e vem sendo feito são apenas parte desse processo. Materialmente, a chancelaria terá de ser mais bem aparelhada para poder planejar, executar e dar seguimento à diplomacia presidencial.

Enfraquecido em sua participação no orçamento da União – hoje abaixo de 0,1 por cento, quando já esteve em torno de 1 por cento e a média dos países é algo em torno de 0,5 por cento dos seus orçamentos, o Itamaraty trabalha no limite do impossível, em franca inferioridade em relação aos seus principais congêneres estrangeiros, mesmo de países muito menos poderosos ou ricos. Essa disparidade entre meios e fins, que é devastadora em uma atividade específica de representação e divulgação como a diplomacia, coloca também em grave risco a implementação de uma diplomacia presidencial correta, em harmonia com o que se faz no mundo (em países desenvolvidos e em países em desenvolvimento).

Isso para não mencionar o fato de que, hoje em dia, pela escassez orçamentária, pela falta de meios materiais e até pelos excessos do patrulhamento ideológico e do moralismo hipócritas, o Brasil é um país incapaz de retribuir a hospitalidade que suas autoridades recebem pelo mundo afora, reservando a seus visitantes, mesmo aos mais formais como o imperador do Japão, um tratamento de tal frugalidade que beira a descortesia.

O número de diplomatas hoje existente é superior ao de 1986, quando ocorrera o último pequeno aumento de quadros; mas tam-bém quase todos os temas que mais têm ocupado a atenção da chancelaria hoje surgiram ou se consolidaram depois de 1986 (o MERCOSUL, a UNASUL, o meio ambiente, o narcotráfico, os direitos humanos, as várias reuniões de cúpula institucionalizadas, a OMC, a abertura comercial, a intensificação de relações com a Ásia-Pacífico e a África Austral, as grandes conferências das Nações Unidas e, naturalmente, a intensificação da diplomacia presidencial brasileira).

Essa intensificação da agenda foi acompanhada por uma pro-cura cada vez maior por diplomatas no restante da Administração

Federal e, no Itamaraty, por um esvaziamento sistemático das divisões geográficas e temáticas, por uma concentração de competências e recursos humanos nas instâncias intermediárias e por uma desmobilização de unidades importantes como a antiga SEB, que precisa ser igualada como unidade de apoio da diplomacia presidencial e núcleo de s*peechwriting* no Itamaraty.

Os responsáveis pelo planejamento diplomático brasileiro deveriam estar mais atentos às demais modalidades da diplomacia de cúpula, fazendo um esforço mais sistemático, na institucionalização do instrumento a partir do novo grau zero estabelecido por Fernando Henrique Cardoso, para evitar a percepção de que diplomacia presidencial e diplomacia de visitas presidenciais são a mesma e única coisa.

O cuidado em deixar para a autoridade do presidente a definição periódica de certas linhas-mestras da política externa, a proposição de iniciativas e a utilização mais frequente de expedientes que tornem manifesta a condução pessoal da política externa pelo presidente poderão ser produtivos para a projeção interna e mesmo internacional da diplomacia brasileira.

Uma boa interação entre a transitoriedade da presidência e a permanência da chancelaria responde melhor aos interesses do país; a chancelaria se utiliza melhor do instrumento presidencial e o país tem a segurança de que o exercício pessoal da diplomacia por seus presidentes não é produto de um capricho, um traço da personalidade ou um projeto exclusivamente pessoal e passageiro do chefe de estado.

Essa é a lição de alguns dos bons momentos da diplomacia de cúpula no mundo; essa é a lição dos países em que a diplomacia de cúpula se institucionalizou e se libertou quase que completamente do perfil pessoal dos mandatários; essa é a lição que se procurou esmiuçar ao longo deste trabalho. Promovendo um novo padrão

de inserção internacional do Brasil, inclusive mediante o uso da diplomacia presidencial (que às vezes é reflexo, às vezes é vetor dessa nova inserção), os governos Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva deram passos importantes no sentido da institucionalização da nossa diplomacia de cúpula – e do aprimoramento de um dos instrumentos para uma melhor inserção internacional do país. Cabe ao Itamaraty, em primeiro lugar, mas também à imprensa, ao Congresso e à opinião pública em geral, ajudar a fazer com que esse passo tenha sido, de fato, o início de uma longa e segura caminhada.

REFERÊNCIAS

Discursos e conferências

CARDOSO, Fernando Henrique. "Discours à l'occasion du déjeûner offert par le Ministre de la Défense, Monsieur Charles Millon, Président du Conseil de Rhône-Alpes, le 30 mai 1996". In: EMBAIXADA DO BRASIL EM PARIS. *Visite d'Etat du Président de la République Fédérative du Brésil et de Madame Fernando Henrique Cardoso*. Paris: Embaixada do Brasil, 1996.

_____. "Brinde do Senhor Presidente da República por ocasião do jantar que oferece ao Presidente da Finlândia, Senhor Martii Ahtisaari (24 de fevereiro de 1996)". Mimeo.

_____. "Brinde do Senhor Presidente da República por ocasião do jantar que oferece ao Presidente da República da Hungria, Senhor Árpad Göncz (3 de abril de 1997)". Mimeo.

HASHIMOTO, Ryutaro. "Discurso por ocasião do almoço que lhe oferece o Senhor Presidente da República (26 de agosto de 1996)". Mimeo.

LAMPREIA, Luiz Felipe. "Apresentação do Chanceler Luiz Felipe Lampreia na Comissão de Relações Exteriores da Câmara

dos Deputados". In: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 76, 1º semestre de 1995.

_____. "Exposição do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados (22 de novembro de 1995)". Mimeo.

_____. "Discurso do Embaixador Luiz Felipe Lampreia, por ocasião de sua posse como Ministro de Estado das Relações Exteriores, 2 de janeiro de 1995". In: *Resenha de Política Exterior do* Brasil, n. 76, 1º semestre de 1995.

_____. "Discurso por ocasião da posse do Secretário-Geral, Embaixador Sebastião do Rego Barros". In: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 76, 1º semestre de 1995.

_____. "A política externa brasileira no primeiro ano do Governo Fernando Henrique Cardoso – Exposição do Ministro de Estado das Relações Exteriores perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados (11 de abril de 1996)". Mimeo.

_____. "A execução da política externa brasileira (Palestra do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, para os estagiários da Escola Superior de Guerra, 3 de julho de 1996)". Mimeo.

_____. "Prepared remarks by Ambassador Luiz Felipe Lampreia, Minister of External Relations of Brazil, at the Symposium on Brazil – Panel III: Prospects for US-Brazilian relations (Nova York, 19 de abril de 1995)". Mimeo.

_____. "Discurso por ocasião do jantar oferecido pelo Chanceler do Líbano (5 de fevereiro de 1997)". Mimeo.

MACIEL, Marco. "Aula inaugural do PROFA-I (4 de setembro de 1996)", *circular postal* 06/97, 21 de janeiro de 1997.

MAGALHÃES, Antônio Carlos. "Discurso em plenário, 12 de junho de 1996", Senado Federal, documento SF-321.

MELO, Geraldo. "Discurso em plenário, 6 de fevereiro de 1996", Senado Federal, documento SF-207.

MOTTA, Adylson. "Discurso em plenário, 6 de fevereiro de 1997", Câmara dos Deputados, documento CD-451.

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. "Exposição no Senado Federal (23 de abril de 1997". Mimeo).

Artigos

ABREU, Marcelo de Paiva. "Parceiros volúveis", *O Estado de S. Paulo*, 7 de março de 1996.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de. "O alcance da 'diplomacia presidencial'". In: *Carta* Internacional, n. 47, janeiro de 1997.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. "A diplomacia do liberalismo econômico". In: *60 anos de política externa brasileira, 1930-1990. Crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: Cultura/ Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, 1997.

ÁLVARES, Vera Cíntia. "Reflexões sobre o surgimento da 'Política Externa Independente' na gestão de Jânio Quadros". In: VÁRIOS – *Ensaios de história diplomática do Brasil*. Introdução de Rubens Ricupero. Brasília: FUNAG/IPRI (Cadernos do IPRI, v. 2), 1989.

ALVES, Márcio Moreira. "Viagem ao México", *O Globo*, 17 de fevereiro de 1996.

_____. "O sucatão", *O Globo*, 13 de março de 1996.

ANDERSON, Paul. "Deciding how to decide in foreign affairs". In: EDWARDS III, George C. *et al.* (ed.). *The presidency and public policy making*. Pittsburgh: University of Pittsburgh PRESS, 1985.

ARAÚJO, Brás José de. "A política externa no Governo Jânio Quadros". In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de (org.). *60 anos de política externa brasileira, 1930-1990. Crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: Cultura/Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, 1997.

ART, Robert J. "A critique of bureaucratic politics". In: ART, Robert J.; JERVIS, Robert (ed.). *International politics*. New York: Harper Collins Publishers, 1993.

BARBOSA, Rubens. "Ecos da visita presidencial a Londres", *Gazeta Mercantil*, 18 de fevereiro de 1997.

BARRETT, David M. "Presidential foreign policy". In: DUMBRELL, John. *The making of US foreign policy*. (With a chapter by David M. Barrett.) Manchester/New York: Manchester University Press, 1990.

BARILLEAUX, Ryan J. "Evaluating performance in foreign affairs". In: EDWARDS III, George C. *et al.* (ed.). *The presidency and public policy making*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1985.

BARROS, Sebastião do Rego. "Mobilização extraordinária", *Folha de S. Paulo*, 16 de março de 1996.

BATISTA, Paulo Nogueira. "Modernização ou retrocesso?". In: *Política externa*, v. I, n. 4, mar./abr./maio de 1993.

BEVILAQUA, Clóvis. "Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Dr. Clóvis Bevilaqua, a propósito da retirada do Brasil da Liga das Nações". In: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório do MRE, 4 de maio a 31 de dezembro de 1926*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1927.

CARDOSO, Fernando Henrique. "Dois anos de avanços", *Gazeta Mercantil*, 16 de dezembro de 1996.

_____. "Política externa e interesse nacional", *Jornal do Brasil*, 18 de janeiro de 1996.

CRUZ, José Humberto de Brito. "Aspectos da evolução da diplomacia brasileira no período da política externa independente (1961-1964)". In: VÁRIOS – *Ensaios de história diplomática do Brasil*. Introdução de Rubens Ricupero. Brasília: FUNAG/IPRI (Cadernos do IPRI, v. 2), 1989.

DANESE, Sérgio França. "A diplomacia da República Velha: uma perspectiva". In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano XXVII, p. 105-108, 1984.

DUARTE, Carlos Sérgio Sobral. "A política externa brasileira de 1934 a 1942: diplomacia 'pendular' ou hegemonia norte-americana?". In: VÁRIOS – *Ensaios de história diplomática do Brasil*. Introdução de Rubens Ricupero. Brasília: FUNAG/IPRI (Cadernos do IPRI, v. 2), 1989.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. "Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável". In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de (org.). *60 anos de política externa brasileira, 1930-1990. Crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: Cultura/ Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, 1997.

GARCIA, Eugênio Vargas. "A candidatura do Brasil a um assento permanente no Conselho da Liga das Nações". In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 1, 1994.

_____. "O Brasil e a Liga das Nações: lições de um episódio". Mimeo.

GENOÍNO, José. "O Congresso e a política externa", *O Globo*, 23 de setembro de 1996.

GOLDMAN, Flávio Célio. "As relações Brasil-Argentina sob Vargas e Perón (1951-1954)". Mimeo.

GOMES, Ciro. "Boas novas na política externa", *Jornal do Brasil*, 28 de janeiro de 1996.

HARRIS, John F. "Clinton to pursue strategic vision with drive for NATO expansion", *Washington Post*, 22 de maio de 1997.

HOGE JR., James. "Fulfilling Brazil's promise. An interview with President Cardoso". In: *Foreign Affairs*, v. 74, n. 4, jul./ago. 1995, p. 62-75.

HULT, Karen M. "Advising the President". IN: EDWARDS III, George C. *et al.* (ed.). *Researching the presidency. Vital questions, new approaches*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993.

JENKINS, Simon. "Unsustainable summitry", *The Times*, 25 de junho de 1997.

KRAMER, Dora. "FH faz país olhar além do umbigo", *Jornal do Brasil*, 4 de fevereiro de 1996.

LAFER, Celso; FONSECA, Gelson. "Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas (notas analíticas e algumas sugestões)". In: FONSECA, Gelson; NABUCO, Sérgio (org.). *Temas de política externa brasileira II*. 2 v. Brasília: IPRI/Paz e Terra, 1994.

LAFER, Celso. "Reeleição e maturidade política", *Folha de S. Paulo*, 1º de dezembro de 1996.

LAMPREIA, Luiz Felipe. "Calendário da diplomacia presidencial em 1995", *O Globo*, 11 de março de 1995.

_____. "Um novo estilo de diplomacia", *O Globo*, 18 de janeiro de 1996.

_____. "Um projeto de política externa para 1996", *Folha de S. Paulo*, 28 de janeiro de 1996.

LAMPREIA, Luiz Felipe. "Novas bases para a relação com o México", *Gazeta Mercantil*, 14 de março de 1996.

_____. "Governo FHC amplia a atuação externa brasileira". In: *Carta Internacional*, n. 35, janeiro de 1996.

_____. "O Brasil e o mundo no século XXI – uma visão do Itamaraty". In: *Política externa*, v. 5, n. 3, dez./jan./fev. 1996-1997.

MARTINS, Carlos Estevam. "A evolução da política externa brasileira na década 64/74". In: *Estudos CEBRAP*, 12. São Paulo: Brasiliense, 1974.

MARTINS, Ricardo Corrêa. "O Brasil visto de fora", *Gazeta Mercantil*, 3 de abril de 1997.

MACIEL, Marco. "Viajar é preciso? Sim", *Isto É*, 6-13 de março de 1996.

_____. "Diplomacia presidencial", *Diário de Pernambuco*, 17 de março de 1996.

MEANEY, Neville. "American nationalism, the Monroe Doctrine and Woodrow Wilson's new world order". In: CERVO, Amado; DÖPKE, Wolfgang. *Relações internacionais dos países americanos. Vertentes da história*. Brasília: Universidade de Brasília/Linha Gráfica Editora, 1994.

MOUFFE, C. "Hegemony and ideology in Gramsci". In: MOUFFE, C. (ed.). *Gramsci and Marxist theory*. Londres, 1979.

MOURA, Gerson. "O Brasil na Segunda Guerra Mundial". In: ALBUQUERQUE, José Augusto Gilhon de (org.). *60 anos de política externa brasileira, 1930-1990. Crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: Cultura/Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, 1997.

NIXON, Richard M. "Superpower summitry". In: *Foreign Affairs*, v. 64, n. 1, outono de 1995.

PETERSON, Paul. "The international system and foreign policy". In: PETERSON, Paul (ed.). *The President, the Congress and the making of foreign policy*. Londres/Norman: University of Oklahoma Press, 1994.

PINSKI, Jaime. "O Brasil nas relações internacionais: 1930-1945". In: MOTA, Carlos Guilherme (org.). *Brasil em perspectiva*. 10ª ed. Rio de Janeiro: DIFEL, 1978.

PONTES, Marcelo. "No exterior, o Brasil saiu da contramão", *Jornal do Brasil*, 4 de maio de 1995.

QUADROS, Jânio. "Brasil's foreign policy". In: *Foreign Affairs*, v. 40, n. 1, out. 1961.

RAYMONT, Henry. "FH define o lugar do Brasil no mundo", *O Estado de S. Paulo*, 1º de setembro de 1996.

RICUPERO, Rubens. "Introdução". In: VÁRIOS – *Ensaios de história diplomática do Brasil*. Introdução de Rubens Ricupero. Brasília: FUNAG/IPRI (Cadernos do IPRI, v. 2), 1989.

_____. "A diplomacia do desenvolvimento". In: VÁRIOS – *Três ensaios sobre diplomacia brasileira*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1989.

_____. "Um personagem da República". In: ARAÚJO, João Hermes Pereira de (org.). *José Maria da Silva Paranhos, Barão do Rio Branco – uma biografia fotográfica*. Texto de Rubens Ricupero. Brasília: FUNAG, 1995.

_____. "Os 70 anos do veto do Brasil à Alemanha", *Jornal do Brasil*, 17 de março de 1996.

_____. "O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular". In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de (org.). *60 anos de política externa brasileira, 1930-1990. Crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: Cultura/

Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, 1997.

ROSSI, Clóvis. "Passo em falso", *Folha de S. Paulo*, 1º de fevereiro de 1996.

SARNEY, José. "Brazil: a President's story". In: *Foreign Affairs*, outono de 1986.

_____. "The path of maturity in Brazilian-American relations". In: *Harvard International Review*, fev. 1989.

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. "A repercussão do Tratado de Tordesilhas na formação do Brasil". II Jornadas de Cartografia Hispânica. Valladolid, 7-9 de fevereiro de 1994. Mimeo.

_____. "As Conferências de Cúpula Ibero-Americanas: um formato em busca de substância". In: FONSECA, Gelson; NABUCO, Sérgio (org.). *Temas de política externa brasileira II*. 2 v. Brasília: IPRI/Paz e Terra, 1994.

_____. "A política externa de José Sarney". In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de (org.). *60 anos de política externa brasileira, 1930-1990. Crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: Cultura/Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, 1997.

SILVERSTEIN, Gordon. "Judicial enhancement of executive power". In: PETERSON, Paul E. (ed.). *The President, the Congress and the making of foreign policy*. Londres/Norman: University of Oklahoma Press, 1994.

SINCLAIR, Barbara. "Studying presidential leadership". In: EDWARDS III, George C. *et. al.* (ed.). *Researching the presidency. Vital questions, new approaches*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993.

SOARES, Guido F. S. "Os órgãos das relações exteriores dos Estados e as formas da diplomacia". Mimeo.

SORENSEN, Theodore. "The President and the Secretary of State". In: *Foreign Affairs*, v. 66, n. 2, inverno 1987-1988.

SOUTO MAIOR, Luiz Augusto P. "O 'Pragmatismo Responsável'". In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de (org.). *60 anos de política externa brasileira, 1930-1990. Crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: Cultura/Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, 1997.

SOUZA, Rodrigo do Amaral. "Da política externa independente à política externa interdependente". In: VÁRIOS – *Ensaios de história diplomática do Brasil*. Introdução de Rubens Ricupero. Brasília: FUNAG/IPRI (Cadernos do IPRI, v. 2), 1989.

TORRES, Ricardo. "Nosso Embaixador no exterior", *O Estado de S. Paulo*, 14 de fevereiro de 1996.

TOWER, John. "Congress versus the President: the formulation and implementation of American foreign policy". In: *Foreign Affairs*, v. 60, n. 2, inverno 1981/82.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. "A política externa do Governo JK (1956-1961)". In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de (org.). *60 anos de política externa brasileira, 1930-1990. Crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: Cultura/Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, 1997.

WITTE FIBE, Lillian. "Por que FHC viaja tanto ao exterior?", *Folha da Tarde*, 23 de fevereiro de 1996.

Livros

ACCIOLY, Hildebrando. *Manual de direito internacional público*. 11ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1978.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de (org.). *60 anos de política externa brasileira, 1930-1990. Crescimento, modernização e*

política externa. São Paulo: Cultura/Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, 1997.

ARAÚJO, João Hermes Pereira de (org.). *José Maria da Silva Paranhos, Barão do Rio Branco – uma biografia fotográfica*. Texto de Rubens Ricupero. Brasília: FUNAG, 1995.

ART, Robert J.; JERVIS, Robert (ed.). *International politics*. New York: Harper Collins Publishers, 1993.

BELLO, José Maria. *História da República*. 6ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1972.

BENEVIDES, Maria Victoria. *O Governo Jânio Quadros*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

BERNSTEIN, Harry. *Dom Pedro II*. New York: Twayne Publishers, s.d.

BLUM, John Morton. *Woodrow Wilson and the politics of morality*. Singapore: Harper Collins Publishers (Library of American Biography), s.d.

BONAVIDES, Paulo; AMARAL, Roberto. *Textos políticos da História do Brasil*. 9 v. Brasília: Senado Federal, 1996.

BUENO, Clodoaldo. *A República e sua política exterior (1889 a 1902)*. São Paulo: Editora da UNESP/Brasília: FUNAG, 1995.

BURNS, E. Bradford. *The unwritten alliance*. Nova York: Columbia University Press, 1966.

BURNS, Edward MacNall. *História da civilização ocidental*. 2 v. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Globo, 1965.

BURNS, James MacGregor. *Roosevelt 1882-1940. The Lion and the Fox*. San Diego: Harcourt Brace and Company, 1984.

_____. *Roosevelt: The soldier of freedom, 1940-1945*. San Diego: Harcourt Brace, 1984.

CALDEIRA, Jorge. *Mauá, empresário do Império*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Mensagens presidenciais*. 3 vols. Brasília: Câmara dos Deputados, 1977.

CAMPOS, Roberto. *A lanterna na popa*. 2 v. 2ª ed. revista. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CARDOSO, Fernando Henrique. Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 1ª sessão legislativa ordinária da 50ª Legislatura. Brasília: Presidência da República, 1995.

_____. Política externa. Pronunciamentos, v. I, janeiro a junho de 1995. Brasília: Presidência da República, 1996.

_____. *Mãos à obra Brasil: proposta de governo*. Brasília: s. Ed., 1994.

_____. *Pronunciamentos do Presidente da República 1995*. Brasília: Presidência da República, 1996.

CARR, Edward Hallett. *The twenty years' crisis 1919-1939*. New York: Harper and Row, 1964.

CARVALHO, Delgado de. *História diplomática do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959.

CASSIRER, Ernst. *El mito del Estado*. 2ª ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1972.

CASTELLO BRANCO, Humberto de Alencar. *A diplomacia da Revolução Brasileira*. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1964.

_____. *Mensagem ao Congresso Nacional remetida pelo Presidente da República na abertura da sessão legislativa*. Brasília, 1965.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Editora Ática, 1992.

DANESE, Sérgio. *A escola da liderança*. Rio de Janeiro: Record, 2009.

DÖPKE, Wolfgang. *Relações internacionais dos países americanos. Vertentes da história*. Brasília: Universidade de Brasília/Linha Gráfica Editora, 1994.

CHURCHILL, Winston. *Memoirs of the Second World War.* (Abridged edition by Denis Kelly). New York: Bonanza Books, 1978.

COHEN, Warren. *Dean Rusk*. Totowa: Cooper Square, 1980.

COLLOR, Fernando. *Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 1ª sessão legislativa ordinária da 49ª Legislatura*. Brasília, 1991.

_____. *Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 2ª sessão legislatura*. Brasília, 1992.

COMISIÓN DE RECEPCIÓN. *Visita a la Argentina del Excmo. Sr. Presidente de los EE.UU. del Brasil, Dr. Getúlio Vargas – reseña de los actos realizados y recopilación de documentos*. Buenos Aires, 1935.

COOPER, Duff. *Talleyrand*. Londres: Jonathan Cape, 1938.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Brasília: Senado Federal, 1988.

COSTA, Sérgio Corrêa da. *A diplomacia do Marechal. Intervenção estrangeira na revolta da Armada*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Universidade de Brasília/Tempo Brasileiro, 1979.

COSTA E SILVA, Arthur da. *Mensagem ao Congresso Nacional remetida pelo Presidente da República na abertura da sessão legislativa de 1968*. Brasília, 1968.

_____. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília, 1969.

DALLOZ, Jacques. *Textes de politique étrangère de la France*. Paris: P.U.F. ("Que sais-je?"), 1989.

DOBRYNIN, Anatoly. *In confidence*. New York: Times Books (Random House), 1995.

DONALD, David Herbert. *Lincoln*. New York: Simon and Schuster, 1995.

DONOVAN, Robert J. *Conflict and crisis. The Presidency of Harry S. Truman*. New York: W. W. Norton, 1977.

DROZ, Jacques. *Histoire diplomatique de 1648 à 1919*. 3ª ed. Paris: Dalloz, 1972.

DUROSELLE, J.-B. *Histoire diplomatique de 1919 à nos jours*. 7ª ed. Paris: Dalloz, 1978.

DUTRA, Eurico Gaspar. *Mensagem apresentada ao Congresso Nacional pelo General..., Presidente da República*. Rio de Janeiro, 1948.

_____. *Mensagem apresentada ao Congresso Nacional pelo General..., Presidente da República*. Rio de Janeiro, 1949.

_____. *Mensagem apresentada ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa de 1950 pelo General..., Presidente da República*. Rio de Janeiro, 1950.

EDWARDS III, George C. *The Public Presidency: The Pursuit of Popular Support*. New York: St. Martin's, 1983.

_____. *et al.* (ed.). *The presidency and public policy making*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1985.

_____. *et al.* (ed.). *Researching the presidency. Vital questions, new approaches*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993.

EMBAIXADA DO BRASIL EM PARIS. *Visita presidencial à França*. Paris: Embaixada do Brasil/Serviço de Imprensa e Divulgação, 1996.

_____. *Visite d'Etat du Président de la République Fédérative du Brésil et de Madame Fernando Henrique Cardoso. Discours*. Paris: Embaixada do Brasil, 1996.

ESCOREL, Lauro. *Introdução ao pensamento político de Maquiavel*. 2ª ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1979.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995.

FERRELL, Robert H. *American diplomacy. A history*. 3ª ed. New York: W. W. Norton and Company, 1975.

FIGUEIREDO, João. *Mensagem ao Congresso Nacional. Abertura da sessão legislativa de 1980*. Brasília, 1980.

_____. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília, 1981.

_____. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília, 1982.

_____. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília, 1983.

_____. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília, 1984.

_____. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília, 1985.

FISHER, Louis. *Constitutional conflicts between Congress and the President*. 3ª ed. rev. Lawrence: The University Press of Kansas, 1991.

_____. *The politics of shared power. Congress and the Executive*. 3ª ed. Washington: CQ Press, 1993.

FONSECA, Gelson; NABUCO, Sérgio (org.). *Temas de política externa brasileira II*. 2 v. Brasília: IPRI/Paz e Terra, 1994.

FRANCO, Itamar. *Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 3ª sessão legislativa ordinária da 49ª Legislatura*. Brasília, 1993.

_____. *Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 4ª sessão legislativa ordinária da 49ª Legislatura*. Brasília, 1994.

FREITAS, Sebastião Costa Teixeira de. *D. Pedro II*. São Paulo: Editora Três, 1981.

GAY, Peter; GARRATY, John (edit.). *The Columbia History of the World*. New York: Harper and Row Publishers, 1987.

GEISEL, Ernesto. *Mensagem ao Congresso Nacional. Abertura da sessão legislativa de 1975*. Brasília, 1975.

_____. *Mensagem ao Congresso Nacional. Abertura da sessão legislativa de 1976*. Brasília, 1976.

_____. *Mensagem ao Congresso Nacional. Abertura da sessão legislativa de 1977*. Brasília, 1977.

_____. *Mensagem ao Congresso Nacional. Abertura da sessão legislativa de 1978*. Brasília, 1978.

_____. *Mensagem ao Congresso Nacional. Abertura da sessão legislativa de 1979*. Brasília, 1979.

GIGLIO, James N. *The presidency of John F. Kennedy*. Lawrence: The University Press of Kansas, 1992.

GILBERT, Martin. *Churchill – a photographic portrait*. Londres: Penguin Books, 1974.

GOULART, João. *Mensagem ao Congresso Nacional remetida pelo Presidente da República na abertura da sessão legislativa de 1963*. Brasília, 1963.

_____. *Mensagem ao Congresso Nacional remetida pelo Presidente da República na abertura da sessão legislativa de 1964*. Brasília, 1964.

GOUVÊA, Fernando da Cruz. *O imperador itinerante*. Recife: Secretaria de Educação e Cultura, 1978.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Lembranças de um empregado do Itamaraty*. São Paulo: Siciliano, 1992.

HAMON, Harry. *James Monroe*. New York, 1971.

HERBERT, David. *Lincoln*. New York: Simon and Schuster, 1995.

HILTON, Stanley. *O Brasil e as grandes potências (1930-1939)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

HOFF, Joan. *Nixon reconsidered*. New York: Harper Collins, 1994.

INSTITUTO RIO BRANCO. *Dia do Diplomata 1995. Sesquicentenário do Nascimento do Barão do Rio Branco.* Brasília: FUNAG, 1995.

INTENDENCIA DE BUENOS AIRES. *El Brasil y la Argentina. Confraternidad sud-americana*. Buenos Aires: Intendencia Municipal de la Capital de la República Argentina, 1901.

JAMIESON, Kathleen Hall. *Eloquence in an electronic age. The transformation of political speechmaking.* Oxford: Oxford University Press, 1988.

KENNAN, George. *American diplomacy. Expanded edition.* Chicago: University of Chicago Press, 1984.

KENNEDY, Paul. *The rise and fall of the great powers.* New York: Vintage Books, 1989.

KEYLOR, William R. *The Twentieth Century World. An International History.* 2ª ed. New York/Oxford: Oxford University Press, 1992.

KIMBALL, Warren F. (ed.). *Franklin D. Roosevelt and the world crisis, 1937-1945.* Lexinton: D.C. Heath and Company, 1973.

KISSINGER, Henry. *Diplomacy.* New York: Simon and Schuster, 1994.

_____. *White House years.* Boston: Little Brown, 1979.

LAFEBER, Walter. *The Cambridge History of American foreign relations. Volume II. The American search for opportunity, 1865-1913.* Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

LABAQUI, Ignacio. *Argentina y Brasil 1958-1962 – análisis de las políticas exterior y de defensa a partir de los mensajes presidenciales al Congreso.* Buenos Aires: Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría (Cuaderno no. 219), 1996.

LAFER, Celso. *Ensayos liberales.* México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

LALOUEL, N. *Les conceptions politiques de la société des nations et l'elaboration du Pacte*. Paris: Pedone, 1923.

LINS, Álvaro. *Rio Branco*. São Paulo: Alfa-Ômega/FUNAG, 1996.

LOWI, Theodore. *The personal president. Power invested, promise unfulfilled*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

LYRA, Heitor. *História de Dom Pedro II*. 3 v. São Paulo: Companhia Editora Nacional (Coleção Brasiliana), 1938, v. I.

MACARTHUR, Brian (ed.). *The Penguin Book of Twentieth Century speeches*. Londres: Penguin Books, 1993.

MACCANN JR., Frank. *The Brazilian-American aliance (1937-1945)*. Princeton: Princeton University Press, 1973.

MACDONALD, Forrest. *The American presidency. An intellectual history*. Lawrence: University Press of Kansas, 1994.

MCCULLOUGH, David. *Truman*. New York: Simon and Schuster, 1992.

MACHIAVEL, Niccoló. *Le Prince*. Introduction de Raymond Aron. Paris: Le Livre de Poche, 1972.

MACMILLAN, Harold. *Pointing the way, 1959-1961*. Nova York: Harper & Row, 1972.

MÉDICI, Emílio Garrastazu. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília, 1970.

_____. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília, 1972.

_____. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília, 1973.

_____. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília, 1974.

MELLO, Rubens Ferreira de. *Tratado de direito diplomático*, v. I. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores/Serviço de Publicações, s.d.

MENDONÇA, Carlos Süssekind de. *Quem foi Pedro II. Golpeando, de frente, o "saudosismo"*. Rio de Janeiro, 1929.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES – Relatórios (1912, 1913, 1914, 1920, 1923, 1924-1925, 1925-1926, 1926, 1928, 1929, 1933, 1934, 1935, 1936, 1941, 1943, 1948, 1949, 1956, 1957, 1959, 1960, 1961, 1964, 1965, 1966, 1967, 1969, 1970, 1971, 1972, 1975, 1976, 1977, 1978, 1979, 1980, 1981, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989.

MORAIS, Fernando. *Chatô, o rei do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

MORRIS, Edmund. *The rise of Theodore Roosevelt*. New York: Ballantine Books, 1980.

MOSSÉ, B. *Dom Pedro II Imperador do Brasil*. Trad. de Hermínia Themudo Lessa. São Paulo: Edições Cultura Brasileira, s.d.

MOTA, Carlos Guilherme (org.). *Brasil em perspectiva*. 10ª ed., Rio de Janeiro: DIFEL, 1978.

MOUFFE, C. (ed.). *Gramsci and Marxist theory*. Londres, 1979.

NEUSTADT, Richard E. *Presidential power and the modern presidents. The politics of leadership from Roosevelt to Reagan*. New York: The Free Press, 1991.

NICOLSON, Harold. *La diplomacia*. 2ª ed. em esp. (3ª em ig.) México: Fondo de Cultura Económica, 1967.

NOONAN, Peggy. *What I saw at the revolution. A political life in the Reagan era*. New York: Ivy Books, 1991.

OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de. *Mensagem ao Congresso Nacional, remetida pelo Presidente da República na abertura da sessão legislativa de 1957*. Rio de Janeiro, 1957.

_____. *Mensagem ao Congresso Nacional, remetida pelo Presidente da República na abertura da sessão legislativa de 1958*. Rio de Janeiro, 1958.

_____. *Mensagem ao Congresso Nacional, remetida pelo Presidente da República na abertura da sessão legislativa de 1959*. Rio de Janeiro, 1959.

_____. *Mensagem ao Congresso Nacional, remetida pelo Presidente da República na abertura da sessão legislativa de 1960*. Rio de Janeiro, 1960.

PASO, Fernando del. *Noticias del Imperio*. México: Grijalbo, 1990.

PERKINS, Bradford. *The Cambridge History of American foreign policy*, v. I. The creation of a Republican empire, 1776-1865. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

PETERSON, Paul E. (ed.). *The President, the Congress and the making of foreign policy*. Londres/Norman: University of Oklahoma Press, 1994.

PHILLIPS, Cabell. *The Truman Presidency. The history of a triumphant succession*. New York: MacMillan, 1966.

PIMENTEL, Mesquita. *D. Pedro II*. Petrópolis: Comissão do Centenário de D. Pedro II, 1925.

QUADROS, Jânio da Silva. *Mensagem ao Congresso Nacional, remetida pelo Presidente da República na abertura da sessão legislativa de 1961*. Brasília, 1961.

REAGAN, Ronald. *An American life*. New York: Simon and Schuster, 1990.

Resenha de Política Exterior do Brasil, n. 1 a 76.

RICUPERO, Rubens. *Diário de bordo. A viagem de Tancredo Neves*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2010

RIO BRANCO, José Maria Paranhos do. *Obras completas. Questões de limites*. Rio de Janeiro, 1947.

RODRIGUES, José Honório; SEITENFUS, Ricardo. *Uma história diplomática do Brasil, 1531-1945*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

ROOSEVELT, Franklin D. *Fireside chats*. Nova York: Penguin Books USA, 1995.

ROOSEVELT, Theodore. *Theodore Roosevelt, an autobiography*. New York: Da Capo Press, 1985.

SAFIRE, William. *Lend me your ears. Great speeches in history*. New York: W. W. Norton and Company, 1992.

SARNEY, José. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília, 1986.

_____. *Mensagem ao Congresso Nacional,* Brasília, 1987.

_____. *Mensagem ao Congresso Nacional,* Brasília, 1988.

_____. *Mensagem ao Congresso Nacional,* Brasília, 1989.

_____. *Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 4ª sessão legislativa da 48ª legislatura*. Brasília, 1990.

SCHLESINGER, Arthur. *A Thousand days: John F. Kennedy in the White House*. Boston: Houghton Mifflin, 1965.

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. *Divulgação do Brasil no Exterior*. Brasília: Presidência da República/Secretaria de Comunicação Social, 1996.

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. *A palavra do Brasil nas Nações Unidas*. Brasília: FUNAG/IPRI, 1995.

SENADO FEDERAL. *Constituição da República Federativa do Brasil. Quadro comparativo*. Brasília: Senado Federal, 1991.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

SOARES, José Carlos de Macedo. *O Brasil e a Sociedade das Nações*. Paris: A Pedone Editor, 1927.

SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação histórica do Brasil*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.

SOLANA, Fernando. *Cinco años de política exterior*. México: Editorial Porrúa, 1994.

SOUZA, José Antônio Soares de. *A missão Bellegarde ao Paraguai*. 3 v. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores/Divisão de Documentação (Coleção "Documentos Diplomáticos"), 1968.

STENDHAL. *Le rouge et le noir*. Paris: Folio, 1972.

SYKES, Adam; SPOOT, Iain. *The wit of Sir Winston*. Londres: Leslie Freewin, 1965.

THORTON, Richard C. *The Nixon Kissinger Years. The reshaping of American foreign policy*. New York: Paragon House, 1989.

VARGAS, Getúlio. *Diário*. Volume I: 1930-1936. Volume II: 1937--1942. São Paulo e Rio de Janeiro: Siciliano/Editora da FGV, 1995.

VARGAS, Getúlio. *Mensagem ao Congresso Nacional, apresentada pelo Presidente da República por ocasião da abertura da sessão legislativa de 1952*. Rio de Janeiro, 1952.

_____. *Mensagem ao Congresso Nacional, apresentada pelo Presidente da República por ocasião da abertura da sessão legislativa de 1953*. Rio de Janeiro, 1953.

_____. *Mensagem ao Congresso Nacional, apresentada pelo Presidente da República por ocasião da abertura da sessão legislativa de 1954*. Rio de Janeiro, 1954.

VÁRIOS. *Ensaios de história diplomática do Brasil*. Introdução de Rubens Ricupero. Brasília: FUNAG/IPRI (Cadernos do IPRI, v. 2), 1989.

VÁRIOS. *Três ensaios sobre diplomacia brasileira*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1989.

VIANA FILHO, Luís. *A vida do Barão do Rio Branco*. Brasília: Senado Federal/FUNAG, 1996.

VIANNA, Hélio. *História do Brasil*. 13ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Melhoramentos, 1977.

Matérias de jornais e revistas

CB – *Correio Braziliense;* ESP – *O Estado de S. Paulo;* FSP – *Folha de S. Paulo;* GL – *O Globo;* GM – *Gazeta mercantil;* JB – *Jornal do Brasil;* Jbr – *Jornal de Brasília;* JT – *Jornal da Tarde;* NYT – *New York Times;* ZH – *Zero Hora*.

"FH fala sobre o programa espacial brasileiro", ESP, 30 de agosto de 1995.

"A diplomacia presidencial", editorial, ESP, 22 de janeiro de 1996.

"Turismo diplomático", editorial, JT, 24 de janeiro de 1996.

"Passo a passo", editorial, JB, 24 de janeiro de 1996.

"Uma política externa ativa e direta", editorial, GM, 29 de janeiro de 1996.

"Viagens são resposta à Argentina", GM, 29 de janeiro de 1996.

"Uma visita apenas política", editorial, ESP, 30 de janeiro de 1996.

"Cardoso chega e já prepara ida ao México", JBr, 30 de janeiro de 1996.

"O tucano voa mais longe", *Veja*, 31 de janeiro-6 de fevereiro de 1996.

"A viagem do Presidente ao México", editorial, 20 de fevereiro de 1996.

"Palavras preocupantes", editorial, ESP, 22 de fevereiro de 1996.

"Embaixador nº 1", editorial, JBr, 22 de fevereiro de 1996.

"Aliança estratégica", editorial, ESP, 22 de fevereiro de 1996.

"O Brasil e a África do Sul, um paralelo", editorial, GM, fevereiro de 1996.

"Campo de oportunidades", editorial, CB, 9 de março de 1996.

"Ministros imitam o chefe no gosto pelas viagens", JBr, 10 de março de 1996.

"Mundo está ficando pequeno demais para FHC, que já soma 18 viagens internacionais", GL, 10 de março de 1996.

"Pousa, presidente", editorial, FSP, 11 de março de 1996.

"A reorientação da política externa", editorial, ESP, 11 de março de 1996.

"Campanha global", *Veja*, 13-20 de março de 1996.

"Créditos do Japão chegam a US$ 3,5 bilhões", ESP, 15 de março de 1996.

"Gafe mesmo é ir ao Japão de chaleira velha", FSP, 15 de março de 1996.

"Antes, cuidar de casa", editorial, JT, 15 de março de 1996.

"Viagens são importantes, diz FH", ESP, 16 de março de 1996.

"O porte do Brasil", FSP, 16 de março de 1996.

"Visita é sucesso absoluto", JB, 16 de março de 1996.

"FH colhe vitória política de viagem oficial ao Japão", ESP, 17 de março de 1996.

"FAB vai mandar reformar 'Sucatão'", JB, 17 de março de 1996.

"Reaproximação efetiva com o Japão", GM, 18 de março de 1996.

"Brasil e Japão rompem gelo", ESP, 18 de março de 1996.

"Brazil: Presidential diplomacy", *Oxford Analytica Daily Brief*, 19 de março de 1996.

"Diretrizes de política externa", editorial, ESP, 2 de maio de 1996.

"Relações privilegiadas", editorial, ZH, 29 de maio de 1996.

"Os dedos quebrados do Presidente", *Isto É*, 19-26 de junho de 1996.

"A reluctant President embraces world role", NYT, 29 de julho de 1996.

"Política exterior definida", editorial, ESP, 2 de setembro de 1996.

"Primeiros frutos", editorial, FSP, 11 de setembro de 1996.

"Clinton navigates a brittle Mideast Peace effort", NYT, 2 de outubro de 1996.

"A globalização e o jogo do poder", editorial, ESP, 2 de dezembro de 1996.

"Reeleição ou viagens", GL, 13 de janeiro de 1997.

"Investindo no exterior", editorial, FSP, 17 de fevereiro de 1997.

"Imagem internacional – Fernando Henrique consolida posição de líder regional", GM, 17 de fevereiro de 1997.

"O charme do caixeiro-viajante", *Veja*, 21-28 de março de 1997.

"Viagem resulta em novos negócios", GM, 25 de abril de 1997.

"Ponte Internacional – 50 anos". Caderno especial. *O jornal de Uruguaiana*, 21 de maio de 1997.

ÍNDICE ONOMÁSTICO-TEMÁTICO

A

Abaeté, Antônio Paulino Limpo de Abreu, visconde de – 285n, 286n

absolutismo – 78, 145-153, 200

Accioly, Hildebrando – 77

Acheson, Dean – 94, 95, 99, 100, 233n, 234, 236, 244, 370n

Acordo Militar Brasil-Estados Unidos, denúncia do – 417

Acordo Nuclear Brasil-Alemanha – 416, 418n

Acordo Tripartite (Itaipu-Corpus) – 422, 424, 444

acordos desiguais – v. *Tratados desiguais*

Acre, questão do – 304n

Adams, John Quincy – 155-156, 156n

Adenauer, Konrad – 123n, 251, 252, 252n

Afonso XIII (rei da Espanha) – 312n

Aguirre, Atanasio Cruz – 286

Ahtisaari, Martii – 55, 56n

Aichi, Kiichi – 410

Akihito (príncipe herdeiro, depois imperador) – 408, 470n, 548, 552n

ALADI – 546n

Alberto I (rei da Bélgica) – 326-327

Alcântara, Dom Pedro d' (v. também Pedro II, Dom) – 290n

Alemanha, reunificação da – 252

Alessandri, Arturo – 327

Alexandre I (czar) – 87, 150, 160, 160n, 162, 163n, 279

Alexandre II (czar) – 295

Alexandre III (czar) – 164n

Alexandre VI (papa) – 277n

Alfonsín, Raul – 88, 442n-443n, 444, 444n, 447, 469

Aliança para o Progresso – 88, 107, 123, 243, 247-250, 249n, 386, 386n, 465, 466, 466n

Alibux, Errol – 427n

Allende, Salvador – 443n

Almeida, Antonio José de – 326

Álvares, Élcio – 57

Alvear, Marcello – 311n

Alves, Francisco de Paula Rodrigues – 27, 302, 304n, 305, 308n, 309

Alves, Márcio Moreira –59n, 64-65

Amapá, questão do – 303

Andrés Pérez, Carlos – 419n, 423, 440n

Anschluss – 204n, 209

Antártica, Tratado da – 416n

apartheid – 271

APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) – 272

appeasement (apaziguamento) – 103, 197n, 204, 205n, 211

Arafat, Yasser – 116n, 172n

Aragão, José Joaquim de Lima e Silva Moniz de – 345

Aramburu, general Pedro – 378n

Aranha, Osvaldo – 340n, 353n, 363, 386

Araújo Castro, Luiz Augusto Saint-Brisson de – 30

Araújo, Bráz José de – 394n

Araújo, João Hermes Pereira de – 327n

Ardito Barletta, Nicolás – 445

Área de Livre Comércio da América do Sul – 452

Área de Livre Comércio das Américas – 249, 565

Argaña, Luís – 353n

Argenson, Marc-René de Voyer, marquês d' – 149n

Arias Sánchez, Oscar – 126, 172n, 443n

Arias, plano – 126, 172n, 464, 466

Arinos, Afonso – v. Franco, Afonso Arinos de Mello

Armada, Revolta da – 299, 300, 301, 301n, 306n

Arron, Henck – 419n

Assembleia Geral das Nações Unidas, Sessão Especial da... sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – 39n

assessoria diplomática ou internacional da Presidência – 97, 97n, 370, 441, 441n, 489-499, 491n, 495n, 497n, 498n, 511, 529-530, 546-547

Assunção, Tratado de – 452, 453
Attlee, Clement – 218n
Aylwin, Patricio – 443n, 454n
Aznar, José María – 471n

B

Baía dos Porcos, invasão da – 244, 245-246, 246n, 393n
Balduíno I – 407n
Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – 383, 385, 434n
Banco Mundial – 428n, 434n
Banzer, Hugo – 412
Barco, Virgilio – 443n
Barros, Sebastião do Rego – 45n, 57
Barthes, Roland – 81
Begin, Menachem – 172n, 260n
Belaúnde Terry, Fernando – 426, 427n, 434n
Bell, Alexander – 295
Bello, José Maria – 287, 287n, 289n
Bendjedid, Chadli – 448n
Benedito XV (papa) – 310
Berlim, crises de – 125, 130n, 197, 227, 239, 242, 242n, 243, 245, 246
Bernardes, Arthur da Silva – 301, 330n, 331-334, 333n, 334n, 336
Berres, Batlle – 352, 365n
Berreta, Tomás – 364n

Betancur, Belisario – 443n

Betancourt, doutrina – 424, 468

Bevin, Ernest – 236

big stick – 159n, 177, 177n

Bignone, general – 427n

Bismarck, Otto Eduard Leopold ... Schönhausen (1815-1898) – 26, 43n, 87, 103, 123n, 144, 166n, 168-170, 200, 252, 281

Blair, *Tony* (Anthony) – 132, 132n

Boa vizinhança, política da (v. também Hull, Cordell) – 159n, 205, 209, 209n, 248

Bocaiúva, Quintino – 300, 300n, 318

Bohlen, Charles E. – 244

Bonaparte, Luís Napoleão – v. Napoleão III

Bonaparte, Napoleão (1769-1821) – 123n, 144, 148, 149, 149n, 152, 160, 161, 251n

Bongo, *El Hadj* Omar – 420n

Bordaberry, Juan María – 419n

Borja, Rodrigo – 454n

Bormann, Ernest – 542

Bourgeois, Leon – 335n

Bourguiba, Habib – 270n

Bouterse, coronel Desi – 427n, 443n

Bowles, Chester – 487n

Branco, Camilo Castelo – 294

Branco, Carlos Castello – 391n, 425

Branco, Humberto de Alencar Castello – 401n, 402, 404, 404n-407n, 407, 539n

Brandt, Willy – 172n, 252

Brejnev, doutrina – 467-468

Brejnev (Brezhnev), Leonid Ilitch – 69n, 252, 268

Briand, Aristide – 43n, 104, 172n, 200n

Briand-Kellogg, Pacto – 172n, 199

briefing para a imprensa – 510, 527, 553

Brundtland, Gro – 455n

Bryan, William Jennings (secretário de Estado de W. Wilson) – 92n, 93n

Bueno, Clodoaldo – 282n, 300n, 317n-318n, 329n

Bulgarin, Nikolai – 265n

Bundy, McGeorge – 246n, 491, 491n

Burham, Lynden Forbes – 427n

Burns, E. Bradford – 305, 305n

Burns, James MacGregor – 106, 106n

Bush, Barbara – 487n

Bush, George Herbert Walker – 120, 184, 249, 253, 260, 262-263, 263n, 429n, 447, 453, 454n, 549n

Byrnes, James – 228-230

C

Caetano, Marcello – 352n, 409, 412

Café Filho, João – 370

Caixeiro-viajante – 89, 141-142

Caldeira, Jorge – 287n

Caldera, Rafael – 352n, 457n

Câmara de Comércio Exterior – 40-41, 98, 342n, 498-499

Câmara de Meio Ambiente e Recursos Naturais – 498-499, 498n

Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN) – 40-41, 98, 498-499, 499n, 523

Câmara dos Deputados – 50

Câmara, José Sette – 373n

Camp David, "espírito" de – 130, 267

Camp David, Acordos de – 26, 172n, 260, 260n, 464

Camp David, *summit de* – 130, 267

Campos Sales – v. Sales, Manoel Ferraz de Campos

Campos, Roberto de Oliveira – 370, 373n, 400n, 404, 405n, 466n, 515n, 539n

Cancún, *Cúpula de* – v. *Cúpula Norte-Sul*

Canning, *Lord* George – 117

Canudos, *guerra de* – 300, 306n

Caravelas, visconde de – 285n

Cardoso, Fernando Henrique – 25, 30, 32, 33, 37-66, 97, 97n, 141, 292n, 309n, 342n, 352n, 409, 432n, 438, 450, 457n, 458, 459, 468n, 477n, 479n, 485, 498, 499n-500n, 500, 506, 509, 512, 513, 513n, 517, 521, 525, 531, 545, 547, 555-567

caricaturas – 65

CARICOM (Comunidade do Caribe) – 271

Carlos I, Dom – 314, 314n

Carlos V – 144

Carlos XVI Gustavo (rei da Suécia) – 432n

Carstens, Karl – 431

Carta Testamento de Getúlio Vargas – v. *Vargas, Carta Testamento de*

Cartagena, Grupo de – 426, 429

Carter, *Jimmy* (James Earl) – 26, 92, 114, 114n, 126, 197, 257, 259-260, 259n-260n, 440n, 541

Carter, Rosalyn – 487n

Carter-Torrijos, acordo – 260

Carvalho, Carlos Delgado de – 314, 338n, 350, 384

Casablanca, *conferência de* – 353-354

Castlereagh, Henry Robert Stewart, visconde – 160, 307

Castro Ruz, Fidel – 245, 249, 251, 380n, 438, 443n, 466n

Catarina II, a Grande – 147, 148, 150

Caxias, Luís Alves de Lima, duque de – 318

Ceauscescu, Nicolae – 420n

Cem dias (de Franklin D. Roosevelt) – 207-208, 208n, 209n

Cem dias (de John F. Kennedy) – 207

Cem dias (de Napoleão Bonaparte) – 161

CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) – 383

Cervo, Amado – 282n, 329n

Chaco, conferência de Paz do – 340-341, 341n, 342, 346, 347n, 349-350, 376

Chaco, guerra do – 172n, 338n, 340-342, 344, 345, 346, 348-350, 349n-350n

Chamberlain, Arthur Neville – 202, 202n, 204, 204n, 210-211

Chamberlain, *Sir* Joseph Austen – 93, 172n, 331

Chamorro, Violeta – 455n

chanceler – 43, 43n, 91-101, 92n, 93n, 528

Chateaubriand, Assis – 332

Chiang Kai-shek – 226n

Chirac, Jacques – 39n, 83, 89n, 139n, 141, 530n, 547, 548n

Chissano, Joaquim – 448n

Choiseul, Étienne François, duque de –149n

Christie, *questão* – 286, 288, 290

Christie, William Dougal – 286, 288

Churchill, *Sir* Winston Leonard Spencer – 103, 104, 123n, 127--129, 134, 140, 204, 204n-205n, 211, 214, 214n, 216, 217, 217n, 218, 218n-219n, 220, 220n, 221, 223, 226, 251n, 263, 265, 265n, 268, 353

Cimeiras Luso-brasileiras – 273

círculo diplomático – 483

Clemenceau, Georges – 181n, 264

Cleveland, Stephen Grover – 157, 171, 174

Clifford, Clark – 237, 238

Clinton, *Bill* (William Jefferson) – 40n, 50, 114-115, 115n, 116n, 249, 260, 464

Clinton, Hillary – 487n

CNN – 526

Collor de Mello, Fernando – 43, 97n, 309n, 438, 450-456, 458, 581

Comissão da Liga das Nações – 335, 335n

Comissão dos "Quatro Grandes" de Versalhes – 264

Comissão Executiva da Viagem Presidencial (1935) – 345

Comissão Mista Brasil-Portugal – 381

Comissão Técnica Mista Brasil–Estados Unidos – 336-367

Comitê Interamericano de representantes presidenciais – 377

Comitê Olímpico Internacional – 39n

Comuna de Paris – 169

comunicação social – 24, 120, 193, 211, 213, 502, 513, 526n, 534n, 559

Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) – 39n, 63, 437, 448n, 457

Comunidade Ibero-Americana – v. *Cúpula Ibero-Americana*

Concerto Europeu – 162, 163, 307

Conferência Ibero-Americana – v. *Cúpula Ibero-Americana*

Conferência Interamericana de Chefes de Estado (Panamá) – 270, 376, 376n-377n, 380

Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz (Conferência de Quitandinha) – 364, 376n

Conferência Internacional Americana do Rio de Janeiro (1906) – 305, 305n

Conferências dos Grandes – 87, 128, 216-223, 218n-219n, 264, 356

Congresso de Viena (1814-1815) – 93, 159, 159n, 161-163, 181, 278, 281, 306

Congresso dos Estados Unidos – 70-75, 71n, 73n-74n, 95, 99, 153n, 154, 188-196, 189n, 190n, 216cit, 223, 233-237, 237n, 260, 260n, 367, 399n, 411, 434n, 446, 531

Congresso Nacional – 49, 57, 70, 77, 311n, 313, 315, 321, 327, 347n, 380, 384, 391, 441, 475

cônjuge – 484, 486, 487-488

Conselho de Segurança das Nações Unidas – 10, 61-62, 62n, 329n, 449, 457-458, 563

Conselho Federal de Comércio Exterior (1934) – 342, 342n

Constituição de 1891 (24 de fevereiro de 1891) – 76, 301, 307

Constituição de 1945 – 380-381

Constituição de 1988 – 77, 440

Constituição do Império (25 de março de 1824) – 75, 280n

Constituição dos Estados Unidos – 71-75, 153n, 175, 175n, 185, 216, 231n

Contadora, *Grupo de* – 436

Containment, *doutrina do* (v. também *Truman, doutrina)* – 231, 232, 232n

Cooper, Duff – 161

Coreia, *guerra da* – 72, 125, 265, 367

corolário Roosevelt da doutrina Monroe – 157-159, 177, 177n, 178, 467

Corrêa, Luiz Felipe de Seixas – 131, 278n, 318n, 325n, 385n, 388n, 428n, 436n-437n, 439, 439n, 440n-441n, 444n, 447n, 454n-456n

Costa, Sérgio Corrêa da – 301n

Cotegipe, João Maurício Wanderley, barão de – 285n-286n

Covas, Mario – 471n

Cox, James M. – 190n, 199n

CPLP – v. *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*

crack da Bolsa de Nova York – 206

Creel, George – 193n

Crimeia, *guerra da* – 165n, 167

Crise de 1929 – 206

Cristiano X (rei da Dinamarca) – 312cit

Cruz, José Humberto de Brito – 392n

Cruzado (Plano) – 437-438, 442, 447, 447n

Cuba, restabelecimento de relações diplomáticas com – 449

Cúpula da Criança – 272, 451n, 454n

Cúpula das Américas sobre Desenvolvimento Sustentável – 39n, 272n, 473

Cúpula do Desenvolvimento Social – 62

Cúpula do Movimento Não Alinhado – 251, 270, 270n

Cúpula Europa-América Latina (e Caribe) – 83, 139, 465, 563

Cúpula Hemisférica de Miami – 43, 249, 457n, 473

Cúpula Hemisférica de Santiago – 40n

Cúpula Ibero-Americana – 39n, 131, 131n, 139, 271, 272n, 451, 454, 455n, 456, 456n, 457, 457n, 465, 469, 479n

Cúpula Norte-Sul (Reunião Internacional sobre Cooperação e Desenvolvimento) – 430

Cúpulas Antidrogas – 272

Czar, poder absoluto do – 150, 163, 164cit, 281

D

Da Costa e Silva, Alberto Vasconcelos – 30, 309n 402, 404, 407, 407n, 408, 408n, 409

Daladier, Édouard – 202n

Dantas, Clementina de San Tiago – 84, 84cit, 395, 405n, 406n, 515n

Dantas, Manuel Pinto de Souza – 285n

Dantas, *missão* – 395

Dauster, Jório – 30

Davies, Joseph – 222

Davos – v. *Forum Econômico Mundial de Davos*

Day, William (secretário de estado de William McKinley) – 92n

De la manière de négocier avec les souverains (1716) – 151n

debriefing – 496-497

Delfim Netto, Antonio – 430cit

Desert Storm, *operação* – 197

détente – 127, 255cit, 255

Dewey, Thomas E. – 225n, 234

Dia da Vitória na Europa – v. *VE Day*

Diplomacia da Prosperidade – 407

diplomacia de estadistas – 70, 123, 160, 172n

diplomacia do Barão – 304, 325

diplomacia do ócio – 485

diplomacia, *federativa* – 478, 516-517, 562

diplomacia paralela – 371, 383, 395, 449n

direitos humanos, *política de ... de Carter* – 88, 197

Diretório, regime do (1795–1799) – 270

discurso – v. *speechwriting*

Disraeli, Benjamin – 117cit, 123n

ditadores – 26, 197, 199, 201, 204, 212, 216, 369

divulgação – 481-482, 510, 525-528, 537, 550, 552, 552n, 553, 554, 565

Do-Nothing Congress – 234

Dobrynin, Anatoly – 219, 219n, 265n, 267, 267n

Dorticós, Osvaldo – 380n

Doutorado Honoris Causa – 311n, 434n, 480, 529n

doutrina – v. pelo nome (ex. *Monroe*, *doutrina*)

doutrinas – 26, 79, 87, 144, 154-155, 177-178, 180, 225, 232n, 461, 466, 467-468, 504

Duarte, Carlos Sérgio Sobral – 359n

Duarte, José Napoleón – 443n

Dulles, John Forster – 265n, 385, 387

Dutra, Eurico Gaspar – 292n, 316n, 324, 324n, 362-368

E

Earth summit – 264n

Eaton, Charles A. – 237n

Economist, *The* – 141-142

Eisenhower, "Mamie" – 487n

Eisenhower, *doutrina* – 239n

Eisenhower, Dwight E. – 91cit, 103, 239, 239n, 240, 240n, 265n, 324, 376, 376n, 380, 382-386, 484

Eixo, *diplomacia do* – 201, 368, 377, 418, 419, 429, 444, 445, 448

Elizabeth II – 408

Emerson, Ralph Waldo – 221n, 295

encilhamento – 306n

encontros de fronteira – 39n, 290, 306, 368, 371, 372, 378, 403, 407, 409, 412, 419, 472n (v. também *Quadros – Frondizi, encontro; Uruguaiana, encontro...; Itaipu. hidrelétrica de; Ponte da Amizade; Ponte Tancredo Neves;* Stroessner, Alfredo)

encontros paralelos – 39, 83, 120, 272, 445, 452, 454, 474, 497

Errázuriz, Federico – 316n

Esaú, Elias – 30

espírito de – v. pelo nome do encontro *(espírito de Genebra) estadista* – 129, 130, 267

Estatuto da Igualdade (entre Brasil e Portugal) – 412

Estigarribia, marechal – 289

Estrada, doutrina – 467

Eu, conde d' – 293

F

Fair Deal – 239n

Farroupilha, Revolução – 300

Faure, Edgard – 372

Federalist papers – 71

Felipe II – 144, 148

Fernandes, Raul – 363-364

Fernando de Aragão (rei católico) – 277

Figueiredo, João Baptista de Oliveira – 417, 421n, 421-427, 427n-429n, 429, 430cit, 430-435, 431n, 433n, 442, 444, 448, 454, 459, 508

Filadélfia, exposição de (1876) – 292n, 295, 295n, 547

Fireside chats – 207, 208n

Flores, Venancio – 26, 289, 353

FMI – v. *Fundo Monetário Internacional*

follow-up – 35, 39n, 52cit, 138, 229, 400n, 401, 414, 418, 432n, 485, 489, 497, 514, 518-524, 520cit-521cit, 522n-523n, 558--559

Fonseca Jr., Gelson – 413n

Fonseca, marechal Hermes Rodrigues da – 304n, 325

Fontoura, João Neves da – 363

Food for peace – 248-249

Força Expedicionária Brasileira (FEB) – 357n, 529n

Força Interamericana de Paz – 405

Forças Armadas – 173, 178, 342, 354, 356n, 363, 462

Ford, Gerald – 487n

Foreign Affairs – 40n, 70n, 73, 208, 231, 232n, 241n, 253, 255, 391, 391n, 442, 442n, 447

Foreign Assistance Acts – 237

Forum Econômico Mundial de Davos – 62,62n, 273

Francisco José I (imperador da Áustria-Hungria) – 294

Franco, Afonso Arinos de Mello – 334, 395-396, 396n, 405n, 440

Franco, Afrânio de Mello – 330n

Franco, Itamar Augusto Cautiero – 43, 97n, 352n, 391, 424n, 450--452, 457-458, 457n

Franco-Prussiana, guerra – 166

Frederico VII (rei da Dinamarca) – 312

Frederico, o Grande – 147

Frei Montalva, Eduardo – 406, 406n-407n, 408-409

Frondizi, Arturo – 348, 379n, 388cit, 396, 396n

Fujimori Fujimori, Alberto – 38n, 469

Fumihito (príncipe) – 448

funding loan – 27, 309, 309cit, 309n

Fundo Monetário Internacional (FMI) – 372, 381-383, 382cit--383cit, 428, 428n, 438

G

G15 (Grupo dos Quinze) – 139n, 272n, 451, 451n, 457

G7 (Grupo dos Sete Países mais industrializados) – 82, 132, 224, 264, 264n, 270

G-Rio (Grupo do Rio) – 39n, 139, 139n-140n, 272n, 437, 443n, 451, 457, 457n, 469

Gabinete Militar da Presidência da República – 427n, 498, 449n

Galbraith, Jonh Kenneth – 399n

Gallup, Instituto – 214cit

Gandhi, Indira – 252, 408, 409

Gandhi, *Mahatma* Mohandas Karamchand – 151n

García, Alán – 443n, 445n

GATT – 428n

Gaulle, Charles André Joseph Marie de – 88, 123n, 144, 251-252, 251n, 401n, 406n-407n, 487n, 532n

Gaviria, Cesar – 457n

Geisel, Ernest O – 26, 393n, 406, 408, 413-422, 413n-421n, 425, 429, 432-433, 459, 508

Genebra, "espírito" de – 130, 127

Genebra, summit de – 129, 265, 267

Genoíno, José – 58

Georgias do Sul – 336n

Gettysburg address – 550n

ghostwriter (v. também *speechwriting*) – 539, 539n

Giers, Nikolai de – 92cit, 163cit

Giglio, James – 94n, 112n, 207n, 240n-242n, 249n, 267n

Gladstone, William Ewart – 117, 117cit, 123n, 144, 294

Gobineau, Joseph Arthur, Conde de – 294-295

Golfo, guerra do – 263

Gomes, Ciro – 58

Göncz, Árpad (presidente da Hungria) – 56n

González Videla, Gabriel – 364n

González, Felipe – 445n-446n, 446

Goodwin, Richard – 466n

Gorbachev, Mikhail – 172n, 196n, 242n, 252, 445, 445n, 453

Gorchakov, Alexander Mikhailovitch, príncipe – 92cit, 163cit

Gordon, Lincoln – 399n

Gore, Al (Albert) – 115n

Goulart, João Marques Belchior – 324, 324n-325n, 348, 376, 376n, 389n, 392n-393n, 396n, 397-398, 399n-401n, 400-401

Gouthier, Hugo – 401n

Gracie, Samuel de Souza Leão – 363

Gramsci, Antonio – 180n

Grant, Ulysses S. – 295

Gromiko, Andrei Andreievitch – 163cit

Gronchi, Giovanni – 352, 380n

Grupo do Rio – v. *G-Rio*

Grupo dos 15 – v. *G15*

Grupo dos 7 – v. G7

Grupo dos 8 (mecanismo permanente de Consulta e Concertação, depois Grupo do Rio) – 437, 443n

Guanabara, Alcindo – 309n

Guerra Civil americana – 171, 173

Guerra Fria – 104, 112, 128, 172n, 202, 223-224, 227cit, 239, 250cit, 263, 265-266, 266cit-267cit, 338n, 368-369, 405n

Guerra Mundial, Primeira – 111, 182, 186-187, 204cit, 225, 328

Guerra Mundial, Segunda – 24, 26, 69, 87, 104, 155n, 197, 211, 215cit, 218n-219n, 219, 222-225, 264, 290, 338n, 342, 354n, 357, 364, 406n, 473

guerras – v. pelo nome (*Coreia*, *guerra da*)

Guerreiro, Ramiro Saraiva – 415n, 421, 422n, 423, 425, 428n, 429-431, 431n, 433n

Guevara, Ernesto "Che" – 394, 395n, 397n

Guggiari, José – 311n

Guilherme I (kaiser) – 166n, 294-296
Guilherme II (kaiser) – 151cit, 170, 281
Gushiken, Luís – 517

H

Habsburgos, dinastia dos – 148, 166
Hamilton, Alexander – 92n
Harding, Warren Gamaliel – 74n, 189n-190n, 190, 199n, 544n
Harriman, Averell – 227
Harvard International Review – 442, 442n
Hashimoto, Hyutaro – 39n, 60n
Hassan II (rei do Marrocos) – 270n
Hay, John (secretário de estado de Theodore Roosevelt) – 92n
hegemonia em Gramsci – 180, 180n, 192
Herculano, Alexandre – 294-295
Herman, George – 532n
Herrera Campíns, Luís – 424
Hiroíto (imperador) – 251, 448
Hispano-Americana, guerra (1898) – 92n, 103, 174, 178
Hitler, Adolf – 144, 197n, 200, 201n, 202-204, 202n, 204cit, 204n, 210n, 212, 213n
Hobbes, Thomas – 78, 145n
Hohenzollern, Leopoldo de – 166n
Hoover, Herbert – 74n, 189n, 311n
Hopkins, Harry – 254cit, 491

House, Edward (coronel) – 92n, 101n, 185, 185n-187n, 254cit, 491

Hoyte, Hugh Desmond – 443n

Hugo, Victor – 295

Hugues, Charles – 292n, 295n

Hull, Cordell – 172n, 208n

Humphrey, Hubert – 244cit

Hurtado, Osvaldo – 427n

Hussein II (rei Hussein Ibn Talâl) – 103n, 252

Hussein, Saddam – 197

I

Ibero-Americana (Reunião dos chefes de estado e governo dos países ibero-americanos) – v. *Cúpula Ibero-Americana*

III Reich – 203, 204n

Illía, Arturo – 401n

impeachment – 454n, 556

Imperador, poder do – 279-283, 285

Imperador, viagens internacionais do – 282n, 289-297, 289n-297n

Império do Brasil (v. também *Constituição do Império*) – 279-297

Império, diplomacia do – 282

Imprensa – 37-38, 40n, 43, 49, 51cit, 53, 55, 57, 59-62, 60n, 64--65, 67, 84cit, 89, 95cit, 100, 109, 118, 121, 132, 134cit, 140--141, 218, 236, 236cit, 240, 258, 268, 274n, 292, 314, 321, 323, 325n, 333, 344, 348, 357n, 361n, 365, 365n, 366cit, 379n, 406n, 434n, 435, 439, 455, 456n, 462, 480, 484,

488-489, 496, 497n, 507n, 510-511, 511n, 522cit, 525-529, 529n-530n, 531-535, 534n, 537, 542, 549n, 553, 558, 560, 564, 567

Improvisos – 537, 543-545, 544n, 553-554

Independência, Dia da – v. *Sete de Setembro, comemorações do*

Indiana Jones – 453

Infante Dom Henrique, V Centenário do

Iniciativa para as Américas – 249

Iniciativas – 26, 46cit, 233-236, 238, 247-252, 342, 383-389, 383n-384n, 461, 463-468, 482-483, 489, 500-504, 500n, 565

Instituto Rio Branco – 29, 49, 404, 421n, 442, 551

Inter Coetera, Bula – 277

Irã-Contras, escândalo – 71, 259, 531

Isabel de Castela – 144

Isabel de Orléans e Bragança, princesa – 293, 297, 297n

Islâmica, Conferência – 271

Isolacionismo – 111, 154-155, 172, 180, 182, 192, 193n, 196, 199, 205, 207, 208n, 209, 212-213, 556

Itaipu, hidrelétrica de – 413, 413n, 419n, 427n, 443n, 444, 455n, 469

Itamaraty – 44cit-45cit, 45, 45n, 47cit-48cit, 49, 52, 371, 394, 514, 523, 549, 555

J

Jackson, Andrew – 74n, 175, 231n

Jamieson, Kathleen – 538-539, 541n, 546, 550

Jango – v. Goulart, João Marques Belchior

Jaruselski, Wojciech – 445n

Jefferson, doutrina – 144, 155

Jefferson, Thomas – 92n, 126, 176, 183n

João II, Dom – 318n

João Paulo II (papa) – 429n, 455n

João VI, Dom – 278, 279n, 319n

Johnson, Claudia Alta Taylor "Lady Bird" – 487n

Johnson, Lyndon Baines – 73, 486cit

Johnson, Olin – 229

Jordan, Hamilton – 460cit

Jorge I (rei da Grécia) – 312n

Jorge, A. G. de Araújo – 283-284

Justo, Agustín P. – 318-319, 324n, 343, 345-346, 345n, 347n, 348cit, 349-350, 349n, 370cit, 396

K

Kant, Emmanuel – 148, 1448n

Kellogg, Frank B. – 172n, 199

Kennan, George F. – 231, 232n, 234

Kennedy, Jacqueline Bouvier – 486, 486n-487n

Kennedy, John Fitzgerald – 26, 88, 91cit, 94cit, 96cit, 103, 107, 112, 112cit, 123, 144, 207, 240-251, 240n-243n, 267, 266n-267n, 386, 398cit, 399n-401n, 465, 466n, 486cit, 487n, 491, 491cit, 532n, 541n

Kennedy, Paul – 147n

Kennedy, Robert – 246n, 247cit, 399n

Khrushchev, Nikita Sergueievitch – 242-243, 242n, 243cit-244cit, 246, 247cit, 251, 265n, 267, 267n, 487n

King, Martin Luther – 550n

Kissinger, Henry Alfred – 70, 74, 92cit, 93, 95, 101n, 118, 129--130, 133-134, 158, 163, 163n-165n, 165-166, 170, 172n, 178, 178n, 183n, 184, 187, 198n, 195n, 197n, 201n, 203, 210n, 222, 244cit, 253, 254cit, 254-256, 261, 266-267, 306n, 415, 486, 528, 536, 539n

Kohl, Helmut – 39n, 87, 251-252, 453, 455n

Kramer, Dora – 59, 61, 529n

Kubitschek de Oliveira, Juscelino – 26, 88, 123, 309n, 352, 368--377, 386n, 393n, 434n, 465, 468, 324, 348, 378n, 379-384, 380n, 389, 391, 401, 414, 434n, 438, 468, 485

Kubitschek, doutrina – 384, 468

L

Lacerda, Carlos – 395n

Lacerda, Henrique de Barros Cavalcanti de – 317

Lafer, Celso – 84, 476

Lafer, Horácio – 387

Lagosta, Guerra da – 401n

Lampreia, Luiz Felipe Palmeira – 42-43, 46, 49n-50n, 52, 292n, 468n, 510, 523

Lamsdorf, conde de – 163cit

Lansing, Robert – 92n, 189n

Lanusse, Alejandro – 412

Le Duc Tho – 172n

Leads de imprensa – 60-62, 238, 268, 528, 534, 537, 543, 549n

Leão XIII (cardeal Pecci, papa) – 294

Lebensraum – 201

Legislativo – v. *Congresso Nacional* e também *Congresso dos Estados Unidos*

Legitimidade – 279

Lei de Remessa de Lucros – 400n

Lend-lease – 213, 213n, 357n

Lenin (Vladimir Ilitch Ulianov) – 69n

Leopoldo II (rei da Bélgica) – 294

Leviatã – 78, 145n

liderança – 73, 105-109, 106n, 124-125, 215, 217, 217n, 463, 490, 500, 543, 558, 562-563

Liga Árabe – 271

Liga das Nações – 104, 110, 137, 155n, 172n, 179-183, 179n-180n, 186, 186n, 188-192, 191n, 193n, 194-196, 199, 206, 209n, 260n, 328-332, 329n, 333n, 334, 334n

Liga das Nações retirada do Brasil da – 299, 301, 328-336, 329n, 333n, 339

Ligne, Charles Joseph, príncipe de – 161cit

Lima, Francisco Negrão de – 387

Lima, Manuel de Oliveira – 306n-307n

Lincoln, Abraham – 171, 171n, 175, 231n, 547n, 550n

Lipmann, Walter – 244cit

Litvinov (Maxim Maximovith Meir Walach) – 70

Lloyd George, David – 181n, 264

Locarno, Acordos de (1925) – 172n, 199, 328, 330-331, 330n, 333

Locke, John – 78

Lodge, Henry Cabot – 193n

Longfellow, Henry Wadsworth – 295

Lopes, Higino Craveiro – 324n, 379n

López Francisco Solano – 286, 288-289, 318

López Portilo, José – 425, 430

Luebke, Heinrich – 406n

Luís Felipe I – 152

Luís XIV – 86, 87n, 103, 123n, 144, 147cit, 148-149, 149n, 151cit, 251n

Luís XV – 86, 87n, 149n

Luís XVI – 149n

Luís XVIII – 162

Lula (Luiz Inácio da Silva) – 97n, 309n, 420n, 471n, 557, 560, 563--564

Lusinchi, Jaime – 443n, 445n

Luxemburgo, grão-duque do – 407n

Luzardo, Batista – 370n

Lyra, Heitor – 282, 286n-287n, 294n

M

MacArthur, Douglas – 226, 230, 230n-231n
macarthysmo – 256
Machel, Samora – 445n
Maciel, Marco Antônio de Oliveira – 55cit, 57
Macmillan, Maurice Harold – 129cit, 130n, 265
Magalhães, Antônio Carlos – 57
Magalhães, Olyntho de – 300, 317
Mahatir, Mohamed – 455n
Malan, Pedro Sampaio – 393n
Malvinas, guerra das – 336n, 426, 428, 431
Mandela, Nelson – 123n, 455n, 535n
Manhattan, projeto – 104
Manifesto aos governos e nações amigas – 278
Mao Tse-tung – 226
Maquiavel, Niccolò – 78, 145-147, 145n-146n
Maranguape, Caetano Maria Lopes Gama, visconde de – 285n
Marketing – 43, 48, 53, 296, 455, 503
Marshall, George Catlett – 93, 172n, 235, 235cit, 237
Marshall, John – 70
Marshall, plano – 108, 125, 172n, 197, 232-233, 232n-233n, 234, 235, 235cit, 236, 236cit, 237, 239cit, 247, 465
Martins, Carlos Estevam – 402n
Martins, Luciano – 30
Matsuhito (imperador) – 312n

Matutes, Abel – 139n

Mauá, Irineu Evangelista de Souza, barão e visconde de – 287n

Maximiliano II (imperador do México) – 166

Mazarino, Giulio cardeal – 103, 144, 149cit

Mazzilli, Ranieri – 379n

McCone, John – 399n

McKay, Douglas – 544n

McKinley, William – 74n

McNamara, Robert – 399n, 491n

Mecanismo Permanente de Concertação e Consulta – v. *Grupo do Rio*

Médici, Emílio Garrastazu – 393n, 402, 409-413, 423

Mein Kampf – 203, 203n, 204cit

Meio Ambiente e Desenvolvimento, Conferência das Nações Unidas sobre – v. *Rio-92*

Mello, Rubens Ferreira de – 77

Melo, Geraldo – 57

Méndez, Aparicio – 419n

Menem, Carlos Saul – 38n, 61, 352n, 443n, 454n

MERCOSUL – 38n-40n, 40, 43, 54cit, 64n, 88, 123, 271, 272n, 274, 318, 437, 440, 444-445, 451-453, 455n, 457, 473, 511n, 518cit, 519n, 563, 565

Metternich (Klemens Wenzel Nepomuk Lothar, Príncipe de Winneburg) – 117, 144, 150cit, 160, 160n, 163, 163n, 281, 307, 307n

Metternich, Sistema de – 160, 162, 169

mídia – v. *imprensa*

Millon, Charles – 478n

Minas Gerais, discurso de Getúlio Vargas a bordo do encouraçado – 360, 360n, 361cit, 361n

Missão Abink – v. *Comissão Técnica Mista Brasil-Estados Unidos*

Mísseis, crise dos – 242, 245-246

Missile Technology Control Regime (MTCR) – 40n, 551n

Missões, questão das – v. *Palmas, questão de*

Mitre, Bartolomé – 26, 289, 321n, 353

Mitterrand, François – 251, 435, 445, 446n

Mobuto, Joseph Désiré, dito *Sese Seko (...)* – 448n

Molotov (Viatcheslav Mikhailovitch Skriabine) – 69-70, 93, 128, 201n

Mondale, Walter – 429n

Monroe, doutrina – 87, 155n, 156, 157cit, 158-159, 159n, 171, 177, 177n, 178, 189n, 212, 466-467

Monroe, James – 43n, 155-159, 158n-159n

Montesquieu, Charles de Secondat, barão de – 78

Morais Barros, Prudente José de – 300, 308, 309cit

Morales Bermúdez, Francisco – 419n, 423

moratória de 1937 – 339

moratória de 1987 – 438, 446-447

Moreira, Carvalho (ministro em Washington) – 285n

Morgan, Edwin – 333

Morínigo, Higino – 358, 358n

Morrow, Lance – 538

Motta, Adylson – 517, 518n

Moura, Gerson – 354, 354n, 359n

Müller, Lauro – 313n

Munique, Conferência de – 202, 202n-203n, 204, 209-210, 213

Mussolini, Benito – 200, 201n-202n, 210n, 212

N

N'Krumah, Kwam – 270n

Nabuco, Joaquim – 305n, 307n

Nações Unidas, abertura da Assembleia Geral das – 427-428, 428n, 437, 437n, 441, 445

Nações Unidas, Assembleia Geral das – 64, 75cit, 437, 439

Nações Unidas, cinquentenário das – 38n, 251, 272n, 472

Nações Unidas, III Sessão Especial da Assembleia Geral das – 437n

Nações Unidas, Sessão Especial da Assembleia Geral das... sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – 39n

Não Alinhado, Movimento – 251, 270, 270n, 438

Napoleão I – v. Bonaparte, Napoleão

Napoleão III (Charles Louis Napoléon Bonaparte, 1808-1873) – 26, 144, 164-165, 165n, 166-169, 168n-169n, 200, 251n, 281-282

Nasser, Gamal Abdel – 123n, 251, 270n

Natal, declaração de – 355-356, 355n-356n

Natal, encontro de... entre G. Vargas e F. D. Roosevelt – 26, 290, 342, 353-357, 353n-357n

National Security Council – 97n, 231, 231n, 240n, 497n

NATO – v. *OTAN*

Negócios Estrangeiros, Ministros dos... no Império – 285n

Nehru, Jawaharlal – 251, 270n, 487n

Németh, Károly – 446n

Nesselrode, Karl Vassilevitch, conde de – 92cit, 163cit, 281, 284cit-285cit

Netanyahu, Benjamin – 103n, 116n

Neustadt, Richard – 124, 234-235

Neutrality act (1935) – 206

Neves, Tancredo de Almeida – 27, 309n, 427n, 434, 434n, 436, 440, 444

New Deal, programa – 205-206, 206n, 207, 208n, 209, 211

New Foundland, summit de – 127, 218n

New Freedom, programa – 191n

New York Times – 116n, 244cit, 428

Nicolson, Harold – 101, 117, 132-134, 147, 148n, 151, 153, 192n

Nixon, doutrina – 257-258, 258n

Nixon, Patricia "Patty" – 487n

Nixon, Richard Milous – 26, 88, 91cit, 92cit, 93, 101n, 103, 114n, 130, 196n, 242n, 248cit, 249n, 253, 253n, 254cit, 255, 255cit, 255n, 256, 256cit, 256n, 257-259, 258n, 269, 306n, 373, 375, 376n, 383, 411, 415, 468-470, 484, 487n

Nobel da Paz, prêmio – 104, 126, 172n, 173-174, 182, 199, 235, 306n, 350, 443n

Noonan, Peggy – 549n, 552

note taking – 492, 496-497

Nova República – 434, 436

O

Odría, Manoel A. – 369

Olavo V (rei da Noruega) – 352n, 408

Olinda, Pedro de Araújo Lima, marquês de – 285n

ONGs – 476cit, 477n, 482, 492, 502, 516

Operação Pan-Americana (OPA) – 26, 88, 123, 248, 372, 377, 379n, 381, 383-384, 383n-384n, 385-386, 386n, 387-388, 388cit, 389, 389n, 464-466, 468, 484, 501

opinião pública – 24, 37, 68, 95, 95cit, 100, 109, 110-120, 124, 132, 140, 164, 165, 179-180, 184, 185, 192, 192n, 201, 205, 208--214, 218, 223, 224, 230, 257, 323, 329, 329n, 331cit, 341n, 365, 382, 384, 389, 453, 462, 489, 501, 505, 528, 529n, 536, 546, 556-561, 567

oratória – 538, 542, 544, 545, 550n, 551

Organização dos Estados Americanos (OEA) – 377n, 388, 449, 454n

Organização Mundial do Comércio (OMC) – 475n, 565

Orlando, Vittorio Emanuele – 181n, 264, 335n

Orléans e Bragança, dinastia de – 297

Ostpolitik – 172n, 252, 252n

OTAN – 155n, 227cit, 232, 252, 274, 464, 491cit, 497n

Ouro Preto, Acordo de – 452

Oviedo, Lino (general) – 40n

Oxford Analytica – 58, 58n

P

Pacheco Areco, Jorge – 409

Pacheco, Felix – 330n, 334n

Pactos de Direitos Humanos – 449

Pahlevi, Mohamed Reza (xá) – 407n

Paine, Thomas – 156n

Países Africanos de Língua Portuguesa (PALOPs) – 448, 457

Palmas, questão de – 303, 304n, 317, 317n, 323, 323n

Palmerston, Henry Temple, visconde – 117, 123n, 144

Panamá, canal do – 175, 176cit, 176, 178, 260, 470

Panamá, Cúpula do – v. *Conferência Interamericana de Chefes de Estado*

Paraguai, Guerra do – 26, 288cit, 318, 321n, 419n

Paraná, Honório Hermeto Carneiro Leão, marquês do – 284, 284cit, 285cit

Paranaguá, João Lustosa da Cunha, 2º visconde e 2º marquês de – 285n

parlamentares – v. *Congresso Nacional*

Partido Comunista da União Soviética – 69, 69n, 265n

Paris, Conferência de Paz de – 137-138, 181, 181n, 264, 309n, 310, 335,

Paso, Fernando del – 166n

Pastrana Borrero, Misael – 410

Paulo VI (papa) – 401n

Paz Estenssoro, Victor – 371, 401n

Paz Zamora, Jaime – 455n

Peace Corps – 107, 247, 248cit, 249-250

Peçanha, Nilo – 304n, 310

Pedro I, Dom (imperador do Brasil) – 352n, 412

Pedro II, Dom (imperador do Brasil) – 26, 164n, 282-284, 282n, 287n, 288-291, 292n-293n, 294, 294n, 295n, 296-297, 338n, 353, 472n

Pedro, o Grande – 160

Peixoto, marechal Floriano – 299, 301, 301n, 338n

Pena, Afonso Augusto Moreira – 304n

pendular, diplomacia – 359, 359n

Penedo, Francisco Inácio de Carvalho Moreira, barão do – 293

Peñaranda, Enrique – 358, 358n

Pereira, Aristides – 448n

Peres, Shimon – 172n, 306n

Peron, Juan Domingo – 365n, 369, 370n

Pessoa, Epitácio da Silva – 104, 181n, 309n, 310, 327, 335, 335n, 375

photo opportunity – 120, 131, 264-265, 357, 417, 431, 452

pingue-pongue, diplomacia do – 257

Pinski, Jaime – 359n

Pio IX (papa) – 284cit, 294-295

Pitt, William (pai e filho) – 144, 152

Plano Cruzado – v. *Cruzado (Plano)*

Plano de Metas – 374cit

Plano Real – v. *Real (Plano)*

Polk, James Knox – 74n, 157cit

Pombal, Sebastião José de Carvalho e Mello, marquês de – 144

Ponte da Amizade – 378n, 405

Ponte Tancredo Neves – 427n, 444

Pontes, Marcelo – 59

Ponto 4 – 232, 237-239, 239n

posses presidenciais – 39n, 47, 136, 272, 313, 471n

Potsdam, conferência de – 104, 133, 214n, 218, 218n, 219, 219n, 220-223, 229, 263, 265, 357

Prado, doutrina – 467

Prata, "escola" do – 286, 286n

Prata, intervenções brasileiras no – 280

Prata, viagem de Getúlio Vargas ao – 345-349, 345n-349n

preferências andinas – 139n

presidentes eleitos, viagens de – 27, 43, 308-310, 308n-310n, 372--375, 373n-375n, 434-436, 434n, 452-453, 457n, 471

press-release – 553n

Prestes, Luís Carlos – 382cit

Príncipe, O – 78, 145-146, 145n-146n

processo preparatório – 505-518, 507n, 510n-511n, 515n

Programa de Integração Brasil-Argentina – 444, 444n

Programa Nossa Natureza – 449, 449n

Protocolo do Rio de Janeiro – 471n

Punta del Este, Reunião de Chefes de Estado Americanos de – 408

Q

Quadros, Jânio da Silva – 232, 309n, 348, 368, 386n, 389n, 391--398, 398cit, 399, 401, 391n-397n, 405n, 442n, 471n, 484

Quadros-Frondizi, encontro – 348, 396, 396n

Quatorze pontos – 179, 179n, 183, 187n, 193, 195, 195n

Québec (De Gaulle no) – 253, 253n

Quitandinha, Conferência de – v. *Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz*

R

Rabin, Yitzhak – 123n, 172n, 306n

Raymont, Henry – 40n

Razão de Estado – 146, 146n, 147, 179, 200

Reagan, doutrina – 261, 261n, 468

Reagan, Nancy – 487n

Reagan, Ronald – 113-114, 144, 196n, 242n, 253, 259-261, 268, 431, 434n, 447, 466, 468, 529n, 531, 539n-540n, 549n

Real (Plano) – 8cit, 52n, 57, 458, 561

Realpolitik – 146n, 183cit, 184, 192cit, 197n, 256, 256n

Rede Globo de Televisão – 529n

Reis, Fernando Guimarães – 470n

Reis, senador Konder – 440

República Velha – 299-336

Resende, Otto Lara – 391n

Reston, James – 244cit

Retribuição de visita – 39n, 308n, 313n-314n, 316, 316n, 320, 324--325, 327, 335, 345n-346n, 350, 366, 367n, 381, 417, 426, 432n

Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas americanas, III – 361

Reunião de Consultas do Rio de Janeiro, III (1942) – 357, 357n

Reunião Presidencial dos Países Amazônicos, I – 437

Reunião Presidencial dos Países Amazônicos, II – 455

Revolução Constitucionalista de 1932 – 343

Revolução de 1930 – 343

Revolução de 1964, política externa da – 395, 402-413, 405n-407n

Revolução francesa – 152

Revolução francesa, bicentenário da – 251n, 446n, 472

Revolução Gloriosa – 152

Richelieu, Armand Jean du Plessis, cardeal, duque de – 123n, 144, 147, 150n, 160

Ricupero, Rubens – 30, 31, 279n, 303n, 306n, 329n, 335n, 337n, 394, 396n, 434n, 441, 441n, 494

Rio Branco, José Maria da Silva Paranhos Junior, barão do – 49n, 93, 170, 279n-280n, 283, 289n, 300, 302-308, 303n-308n, 310, 325, 335, 335n, 341, 341n, 362-363, 405n

Rio Branco, José Maria da Silva Paranhos, visconde do – 281, 286n

Rio-92 – 264n, 272n, 449, 453, 454n, 455n, 473

Roca, Julio (presidente da República Argentina) – 27, 81n, 314, 314n, 315, 315cit, 316n, 317cit, 317n, 318-321, 322cit, 323n, 324cit, 324, 324n-326n, 347, 352, 396

Roca, Julio A. (vice-presidente da República Argentina) – 347, 352

Rockfeller, Nelson – 367n

Rodrigues Alves – v. Alves, Francisco de Paula Rodrigues

Rodrigues, Carlos Calero – 373n

Rodrigues, José Honório – 329n, 333n

Rodríguez, Andrés – 455n

Rogers, William – 91cit, 101n, 253

Roosevelt, Franklin Delano – 26, 71n, 104, 106, 123n, 127, 140, 144, 159n, 190n, 192, 205, 205n, 206-218, 227cit, 249cit, 290, 342, 350, 353, 355n, 491, 497n

Roosevelt, Theodore – 26, 87, 87n, 92n, 103, 123n, 125, 157, 170--178, 170n-175n, 177n-178n, 182, 191n, 193n, 200, 216, 231n, 467, 470

Root, Elihu – 172n, 189n, 307n, 313n

Rosas Juan Manuel de – 286cit

Rossi, Clóvis – 533n

Rostow, Walt – 399n

Rough riders – 175n

Rousseau, Jean-Jacques – 33, 78, 148, 152, 152n

Rusk, Dean (secretário de Estado de John Kennedy) – 94, 94cit, 96cit, 399n, 491n

Russo-Japonesa, guerra – 172, 172n, 173

S

Sá, Nelson de – 526

Saavedra-Lamas, Carlos – 93, 172n, 350

Sadat, Anuar El – 26, 123n, 172n, 469

SADC (South Africa Development Cooperation) – 271, 511n

Sáenz Peña, Roque – 310-311, 311n, 347n

Sales, Dom Eugênio – 410

Sales, Manoel Ferraz de Campos – 27, 81n, 300-302, 306n, 308--310, 308n-309n, 310, 312, 314-315, 314n, 317n, 320-321, 320n-321n, 323-325, 324n-325n, 375, 381, 396

Salinas de Gortari, Carlos – 272-273, 274n, 452, 454n-456n

Sampaio, Jorge – 352n

San Tiago Dantas – v. Dantas, Clementina de San Tiago

Sanguinetti, Julio María – 38n, 443n-445n, 444, 447

Santa Aliança – 87, 156, 162, 163n, 279

São Luís, Encontro de... dos Chefes de Estado dos Países de Língua Portuguesa – 437, 448

São Vicente, José Antônio Pimenta Bueno, visconde e marquês de – 285n-286n

Saragat, Giuseppe – 407n

Saraiva, conselheiro José Antônio – 285n-286n

Sarney, José – 26, 88, 97n, 313n, 378n, 380n, 391n, 413n, 420, 421n, 433, 436-446, 436n-437n, 439n-440n, 442n-449n, 448-459, 471n, 508, 520n, 559

Sato, Eisaku – 172n

Saussure, Ferdinand de – 131

Schlesinger, Arthur – 240n, 245cit, 399n

Schmidt, Augusto Frederico – 371, 383, 386-387, 388n

Schmidt, Helmut – 429n

Secretaria de Assuntos Estratégicos – 497

Secretaria Nacional de Direitos Humanos – 498n

Seitenfus, Ricardo – 329n, 333n

Selassié, Hailé – 270n, 380n

Semana da Pátria, comemorações da – v. *Sete de Setembro*

Senghor, Léopold Sédar – 406n-407n, 420n

Serra, José – 530n

Sete de Setembro, comemorações do – 352, 352n, 365n, 412, 446, 300

Setubal, Olavo Egydio – 441

Shankar, Ramsewak – 443n

Shazar, Zalman – 407n

Shevardnadze, Edouard – 43n, 445n

Shultz, George – 434n, 445n

Sihanouk, Norodom (príncipe) – 270n

Siles Suazo, Hernán – 378n

Silva, Aníbal Cavaco – 446n

Silva, Arthur da Costa e – 309n, 402, 404, 407-409

Silva, Celso Souza e – 449n

Silva, Edmundo Barbosa da – 373n

Silveira, Antonio Francisco Azeredo da – 415, 415n

Sinimbu, João Lins Vieira Cansanção, visconde de – 285n-286n, 293

Soares, José Carlos de Macedo – 179n, 189n, 301n, 329, 329n, 331, 334, 349-350, 349n-350n

Soares, Mário – 418n, 446n

Sociedade das Nações – v. *Liga das Nações*

Somoza, Anastasio – 369

Sorensen, Theodore – 92n, 95, 96n, 99-100, 135, 241n-242n, 246n, 493, 541n

Sorsa, Kalevi – 446n

sound bite – 242, 242n, 534, 543

Souto Maior, Luiz Augusto – 413n

Souza, Rodrigo do Amaral – 404n

Souza, Washington Luís Pereira de – 311n

speechwriting – 35, 97n, 238, 345n, 502, 511, 538-554, 539n-541n, 544n, 546n-551n

staffing – 549, 549-550n

Stalin (Joseph Vissarionovitch Dugachvili) – 26, 69-70, 93, 123n, 134, 144, 200, 201n, 220-223, 220n, 226cit, 230, 232n, 265, 268

Stendhal – 275

Stevenson, Adlai – 226, 487n

Stimson, doutrina – 467

Strangford, *Lord* – 278

Stresemann, Gustav – 93, 172n

Stroessner, Alfredo – 352, 378n, 401n, 405, 407n, 410, 413, 413n, 419n, 423, 425, 427n, 443n

Strougal, Lubomir – 446n

Suárez, Adolfo – 429n

Sucatão – 64-65

Sukarno – 270n, 380n

Summits (v. também *Conferências dos Grandes)* – 87, 127-130, 159, 181, 200, 202, 218-219, 218n-220n, 222-225, 239, 244, 263--269, 264n-265n, 271, 342, 473

Suprema Corte dos Estados Unidos – 71, 71cit, 72cit, 206n

Sutherland, George – 72

Suzuki, Zenko – 431

T

Taft, William Howard – 189n, 191n

Talking points – 510, 515-516, 515n, 545

Talleyrand, Charles-Maurice de Périgord – 93, 144, 149n, 160-162, 160n, 162n, 278, 281, 307, 307n

Tchecoslováquia, partilha da – 202, 211

Teerã, conferência de – 218n-219n, 220

Terra, Gabriel – 344-345, 344n, 346n

Test Band Treaty – 487n

Thatcher, Margareth – 251, 453

Thiers, Louis Adolphe – 294

Thomaz, Américo – 352n, 412

Thornburgh, Richard – 262

Thornton, Edward – 290

Tito, Josip Broz – 123n, 251, 270, 270n, 401n

Toledo, Roberto Pompeu de – 25, 30

Tonkin, resolução sobre o Golfo de – 71n

Tordesilhas, Tratado de – 277n-278n, 278

Touré, Sékou – 248cit, 270n

Transmigração da Família Real – 278

Tratado de Amizade e Consulta entre o Brasil e Portugal – 379n, 381

Tratado de Cooperação Amazônica – 419, 419n, 426, 443n, 473

Tratado de Cooperação Franco-Germânico (1963) – 440n

Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) – 40n, 408-409, 550n

Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) – 364

Tratados desiguais – 278, 300-301

Tríplice Aliança – 290, 295

Trudeau, Pierre – 429n, 430

Truman, doutrina – 227cit, 232, 232n, 234, 239, 466

Truman, Elizabeth "Bess" – 487n

Truman, Harry S. – 26, 93-94, 95cit, 104, 108, 118n, 144, 218n, 221-239, 230n-232n, 238n, 243-244, 247, 268, 324n, 363, 365, 365n, 366cit, 367, 367n, 470n

Túnis, visconde Alexander de – 365n

Turkish-Greek Aid Program – 233

U

União Africana (UA) – 270, 270n, 271, 473

União das Coroas Ibéricas – 278

União Europeia – 38n-39n, 88, 139n, 274, 469, 473

União Soviética, rompimento de relações do Brasil com a – 368, 368n

Unwritten alliance – 305, 305n

Uruguai, Paulino José Soares de Sousa, visconde do – 281, 284, 284cit-285cit, 285n

Uruguaiana, Encontro de ... entre D. Pedro, Mitre e Flores – 26, 289--290, 289n, 296, 353, 472n

Uruguaiana, encontro em... entre Dutra e Peron – 365n

V

Vance, Cyrus – 92cit

Vandenberg, Arthur H. – 237n

Vargas, Carta Testamento de – 369, 369n

Vargas, *diário de* – 340-341, 340n, 344, 347-348, 348cit, 350-351, 354n, 357n, 360, 361n

Vargas, Getúlio Dornelles – 26, 200n, 290, 308n, 316n, 318-319, 324, 324n, 335, 337-354, 338n, 341n-342n, 345n-347n, 350n-351n, 353n-361n, 357-363, 368-370, 370n, 378, 378n, 390, 393n, 396, 416, 444n, 510cit

Vargas, José Israel – 510cit

VE Day, cinquentenário do – 38n, 251, 472

Venizelos, Eleuthérios – 335n

Ventre Livre, lei do – 293, 293n

Venturini, Danilo – 427n

Vergennes, Charles Gravier, conde de – 149n

Verona, Manuel Antonio de – 395n

Versalhes, Tratado de – 137, 155n, 180, 185n, 187-195, 199, 330, 333

Viagens – v. *visitas, diplomacia das*

Viana Filho, Luís – 303n, 307n, 539n, 405

Vice-presidente e cônjuges de mandatários, diplomacia de – 352, 484, 486, 486n

Videla, Jorge Rafael – 425

Viena, Congresso de – 93, 159, 159n-161n, 181, 202, 220n, 278, 281, 306

Viena, summit de ... entre Kennedy e Khrushchev – 244

Vietnã, guerra do – 71n, 72cit, 125, 245, 257-258, 258n

visitas, diplomacia das – 37-39, 38n-39n, 45-57, 52n, 83, 84, 243, 290-297, 290n, 292n-295n, 343-359, 343n-347n, 349n-359n, 364-368, 364n-367n, 377-381, 379n-380n, 381-401, 399n-401n, 402-403, 406-407, 406n-407n, 417--421, 417n-421n, 423cit, 423-434, 424n-425n, 427n, 429n, 432n-433n, 438, 442-454, 442n-454n, 454-455, 455n, 457, 457n, 468-484, 468n-472n, 475n-479n

Vitória (rainha da Grã-Bretanha) – 144, 294

Vittorio Emmanuele I (rei da Itália) – 294

Volta Redonda, Usina de – 361, 375, 376n

W

Wagner, Richard – 294

War Powers Act of 1970 – 71n

War Powers Act of 1973 – 74, 74n

Washington Luís – v. Souza, Washington Luís Pereira de

Washington, doutrina – 154-155, 154n

Washington, George – 92n, 154-155, 170n

Wasmosy, Juan Carlos – 39n-40n

Watergate, escândalo de – 258-259

Waterloo, batalha de – 152, 161

Welles, Sumner – 215, 351cit, 351n, 362

Weltpolitik – 170n

Whistle-stop campaign – 117, 118n, 194

Whittier, John – 295

Wilson, doutrina – 185-186

Wilson, Thomas Woodrow – 26, 87, 92n-94n, 99, 101n, 105, 105cit, 107, 110-112, 117, 117cit, 123n, 137-138, 144, 158, 170, 170n-173n, 179-197, 179n, 181n-187n, 189n-197n, 200, 205, 207, 254, 259n-260n, 264, 330, 335n, 491

Wilsonianismo – 192, 196n-197n, 233, 259

Witte Fibe, Lilian – 59

Wizsaecker, Richard von – 446n

Wooford, Harris – 262

X

X, Mr. (pseudônimo de George F. Kennan) – 231

Y

Yalta, conferência de – 206, 218n, 220, 221cit, 223, 228-230, 265, 265n, 357

Yamazaki, Tizuka – 517

Z

Zeballos, Estanislao – 320

Zedillo Ponce de León, Ernesto – 513

Zemin, Jiang – 457n

Zico – 517

Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) – 449, 449n, 548

Zyiang, Zhao – 448

Formato	**15,5 x 22,5 cm**
Mancha gráfica	**10,9 x 17cm**
Papel	**pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)**
Fontes	**AaronBecker 16/22, Warnock Pro 12 (títulos); Chaparral Pro 11,5 (textos)**