

# A política externa enquanto política pública: questões conceituais e operacionais da diplomacia brasileira

*External policy as a public policy:  
conceptual and operational issues of the Brazilian diplomacy*

Paulo Roberto de Almeida<sup>1</sup>

**Resumo:** Ensaio sobre as bases ideais, nos planos conceitual e operacional, de uma política externa como uma das políticas públicas, vinculando métodos, procedimentos e atuação a diferentes exercícios práticos da diplomacia brasileira, e alguns exemplos de outras diplomacias no cenário global contemporâneo. Depois de breve recapitulação histórica sobre a diplomacia brasileira, o ensaio examina primeiro os fundamentos de uma política externa focada estritamente no interesse nacional, em suas diferentes modalidades de implementação, para depois considerar os elementos práticos, teoricamente aplicáveis ao Brasil, ao seguir resumidamente o itinerário da sua política externa e as diplomacias que se sucederam nas duas últimas décadas.

**Palavras-chave:** política externa; diplomacia brasileira; fundamentos conceituais; bases operacionais; rupturas e continuidades.

**Abstract:** *Exploratory essay on the ideal basis of an external policy as one of the public policies, on conceptual and operative grounds, connecting its methods and its practical implementation to the actual Brazilian diplomacy, with some references to other foreign policies in the current global context. After a brief description of the historical itinerary of the Brazilian diplomacy, the essay deals at first with the founding elements of an external policy strictly based on the national interest, taking support on a discussion over its practical enforcement, as ideally connected with the Brazilian case, exploring the various actual examples of Brazil's foreign policies over the last two decades.*

**Keywords:** *foreign policy; Brazilian diplomacy; conceptual elements; operative basis; stability and discontinuities.*

## Introdução

<sup>1</sup> Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Livre de Bruxelas; diplomata aposentado; diretor de Relações Internacionais do Instituto Histórico e Geográfico do DF; email: pralmeida@me.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2332-6233>.

A análise desta política setorial interdisciplinar que trata das relações externas do Estado implica, primeiramente, um foco em suas bases conceituais – isto é, os fundamentos políticos e até filosóficos sobre os quais ela se apoia, seguido de uma avaliação prática de sua implementação, o que significa examinar o seu processo decisório, para poder constatar seus resultados efetivos. No plano operacional, também cabe uma distinção quanto aos métodos, isto é, os procedimentos adotados pela diplomacia (que nada mais é do que uma ferramenta), e quanto à substância mesma da política externa, que deve ser implementada pelo seu instrumento básico, a instituição diplomática. De maneira a repassar todos os aspectos dessa importante política pública no caso concreto do itinerário da diplomacia e da política externa brasileira, cabe começar esse exercício com breve relato histórico de seu desenvolvimento, o que permitiria registrar algumas fases da construção dessa importante política estatal, para bem situá-la nos contextos nos quais elas evoluíram. O presente ensaio não comporta citações ou remissões bibliográficas vez que se estrutura a partir da experiência pessoal do autor como agente diplomático atuante em várias frentes de trabalho durante mais de quatro décadas, em especial nos terrenos das relações econômicas internacionais e dos problemas da integração regional.

## **1. De onde viemos, onde estamos?**

O Brasil é uma nação que se constituiu paulatinamente a partir de sua ocupação nos planos demográfico, econômico e social e um Estado que se construiu a partir de 1808, definindo estruturas próprias com a autonomia política de 1822, mas cuja verdadeira independência, segundo vários historiadores, se deu apenas a partir de 1831. De fato, ao alvorecer do primeiro Reinado, a política externa do novo Estado se concentrou no reconhecimento da independência e na administração de alguns legados portugueses, como a guerra da Cisplatina e as fricções com a potência dominante nas questões do tráfico, da escravidão e do comércio. Pelo resto dessa fase, uma agenda ainda portuguesa imiscuiu-se na diplomacia, dadas as questões sucessórias da dinastia dos Braganças. No período intermediário, as principais preocupações

dos gestores do Estado finalmente brasileiro foram as de assegurar a unidade da nação, em face de revoltas provinciais, definir as bases legais de seu funcionamento, seguidas pela conquista da autonomia comercial, finalmente adquirida em 1844.

No que concerne a fixação das grandes linhas da política externa, assim como de seu processo decisório, tais tarefas ocuparam a ação, nem sempre bem coordenada, das oligarquias dominantes, respondendo a injunções externas – no Prata, por exemplo, ou nas relações com as grandes potências da época –, uma peculiaridade que se estendeu pelos séculos XIX e XX, com transformações superficiais apenas numa fase bem recente. A corporação diplomática respondia aos mesmos interesses e prioridades das elites dirigentes, com alguma diferenciação social nos três segmentos em que se dividia o serviço exterior: a representação diplomática, atuando no exterior, os servidores da Secretaria de Estado, no Rio de Janeiro, e os funcionários atuantes no setor consular, três carreiras separadas até os anos 1930.

Data também dessa época uma mudança de foco, já presente desde o advento da República, nos conceitos e nos procedimentos, ainda que mantendo a defesa dos interesses das mesmas oligarquias – consistindo na promoção das exportações nacionais e na questão da mão de obra, que passou da escravidão para a imigração –, mas passando a contemplar igualmente a industrialização do país. Na República Velha, as transformações não foram tão significativas no plano da defesa dos interesses das oligarquias tradicionais, mas, na era Vargas, a política externa e a diplomacia se voltam mais enfaticamente para o desenvolvimento da nação. A estrutura social continuou excludente, e as orientações de políticas econômicas se tornaram mais introvertidas, até por força das crises do entre guerras, diminuindo assim o coeficiente de abertura externa da economia, uma tendência consistente desde então.

No plano conceitual, a ideologia do desenvolvimento nacional se tornou dominante, não apenas na diplomacia, mas nas várias esferas de trabalho das elites dirigentes. Com a transferência da capital, com a fixação de sua terceira, e definitiva, sede no interior do país, se aprofundam transformações na natureza e no recrutamento da corporação diplomática, com importantes mudanças, igualmente, na definição de algumas linhas do relacionamento

exterior: a excentricidade das relações com as grandes potências do Atlântico norte dá lugar a prioridades regionais, com o início dos processos de integração comercial e física com os vizinhos da América do Sul. Ao mesmo tempo, com a transferência do ministério das relações exteriores para Brasília, em 1970, e do Instituto Rio Branco em 1975, a composição e a formação do pessoal diplomático se amplia e se diversifica entre os vários estratos sociais do país, com mudanças paulatinas no horizonte intelectual dos profissionais de carreira.

A despeito da estrita adesão do regime militar (1964-1985) aos parâmetros clássicos da primeira Guerra Fria – de feição claramente geopolítica, entre os Estados Unidos e a União Soviética, de 1947 a 1991 – a política externa, depois de uma curta fase inicial mais “adesista”, ou “alinhada”, à postura global dos Estados Unidos, logo retomou padrões de conduta bem mais próximos da “Política Externa Independente”, mesmo sem esse título, e para tanto contribuiu uma corporação de diplomatas profissionais, bastante respeitados pelos seus colegas de farda, que tinham se formado e atuado na fase desenvolvimentista das políticas econômicas brasileiras dos anos 1950 e início dos 60. Assim, não obstante o anticomunismo afirmado e reafirmado dos cinco governos militares – inclusive com alguma projeção externa no subcontinente, contra governos esquerdistas, eventualmente vinculados às tentativas de guerrilha interna –, os padrões adotados por esses governos (que, aliás, buscaram chanceleres dentro da própria corporação) se encaixaram inteiramente nos moldes tradicionais da diplomacia brasileira desde o Impérios, os de uma incessante busca de autonomia no jogo externo, a ênfase no multilateralismo e na cooperação bilateral em prol do desenvolvimento nacional e um respeito confirmado pelas normas e princípios do Direito Internacional, sobretudo a partir da ordem econômica desenhada em Bretton Woods e da ordem política consagrada na conferência de San Francisco que criou a ONU.

Na fase ulterior da redemocratização, sobrevém uma ênfase extremamente bem-vinda na integração sub-regional, iniciada na segunda metade dos anos 1980, em bases bilaterais com a Argentina, depois ampliada no formato quadrilateral, com a adjunção do Paraguai e do Uruguai ao tratado de Assunção (1991) que criou o Mercosul. Esse processo, parcialmente

estagnado depois de sua primeira década, foi sempre designado como prioritário no quadro dos grandes objetivos da política externa brasileira.

## **2. As bases conceituais de uma política de Estado: os métodos da diplomacia**

Os fundamentos de uma política pública voltada para as relações internacionais e para a política exterior do Estado devem partir de alguma noção das elites dirigentes quanto ao interesse nacional, assim como em relação às prioridades a serem adotadas nas relações exteriores. Tais definições devem partir de uma identificação precisa de como está organizada a ordem econômica internacional e de como se apresentam as relações de poder na ordem política mundial – ou seja, os problemas de segurança internacional e nacional, – a partir das quais serão orientadas as melhores escolhas nas chamadas “parcerias estratégicas”, que também podem incorporar os blocos de integração (com referência aos diversos tipos de integração ou de liberalização comercial).

Quanto aos métodos, ou seja, o conjunto dos procedimentos que integram a prática diplomática estrito senso, paralelamente à substância da política externa, caberia distinguir entre quatro elementos do jogo diplomático que devem ser considerados em qualquer política externa que se pretenda responsável: clareza de intenções, a interação entre a diplomacia e a economia, uma aferição precisa quanto aos meios disponíveis e certa flexibilidade e abertura às inovações nos procedimentos.

A clareza de intenções se manifesta na exposição pública dos objetivos expressamente definidos para a diplomacia nacional e, como tal, claramente descritos, não de modo vago e genérico, mas de maneira objetiva, tocando nos pontos relevantes do que se pretende fazer. Todo e qualquer governo precisa ter uma ideia clara de como o país se insere no chamado “cenário internacional”, quais são os limites impostos à ação internacional do país e quais são os seus objetivos de política externa. Conhecer os limites da ação diplomática permite quantificar os meios a serem mobilizados, o que, por sua vez, ajuda no processo de definição de um conjunto de objetivos nacionais estrategicamente viáveis.

A política externa costuma ser considerada como a expressão de sua política interna, continuada por outros meios, num sentido figurativamente “clauswitziano”; mas esse tipo de correlação “causal”, quase mecânico em sua formulação, não é necessariamente válido, pois a política externa pode estar claramente dissociada de seus fundamentos internos: um governo democrático pode perfeitamente projetar-se externamente de modo imperialista – como foi o caso, por exemplo, do sistema colonial britânico, o mais extenso territorialmente no decorrer da era moderna, ou é o caso do “colosso” americano no século XX, mais baseado no comércio e nos investimentos, do que na dominação direta –, assim como uma autocracia pode conduzir uma política externa sensata, moderada e respeitadora do direito internacional – como era o caso, teoricamente, da China, na sua fase de “ascensão pacífica” sob Deng Xiaoping e seus sucessores imediatos. Atualmente, por força inclusive de esforços de contenção do gigante asiático por parte dos Estados Unidos, o novo imperador chinês, Xi Jinping, adotou uma postura de desafiante global, inaugurando um possível segunda Guerra Fria, desta vez de natureza mais econômica e tecnológica, pois que o “capitalismo com características chinesas”, que define verdadeiramente a economia de mercado controlado pelo Estado dos novos mandarins do PCC, passou a adotar uma postura mais confrontacionista, não necessariamente expressa de maneira explícita.

Usualmente, em regimes democráticos, os objetivos diplomáticos de um determinado governo são expressos ao início de um mandato governamental e são, direta ou indiretamente, enunciados no discurso inaugural do mandatário ou em sua mensagem ao Parlamento. Se ele não o fizer, ou ficar apenas em enunciados vagos, o chanceler tem a obrigação, pelo menos moral, de expor claramente, para os seus subordinados, para os seus colegas de ministério, para o corpo diplomático local e, sobretudo, em direção do mundo, quais são, exatamente, os grandes valores e princípios daquela diplomacia sendo inaugurada ao início de um novo governo, quais são suas principais prioridades e como ele, o seu governo, pretende implementar essa declaração geral de intenções.

De fato, é o que costuma ocorrer com os governos “normais”, isto é, democracias – parlamentares ou presidencialistas –, que costumam ser transparentes, não apenas em relação ao seu público interno, mas

principalmente nas suas relações internacionais, buscando então traçar qual o programa de governo para os próximos anos. Trata-se de algo equivalente a um “manifesto ao mundo”, no qual os responsáveis pela política externa – o chefe do executivo ou o encarregado da diplomacia – expõem de modo claro o que o país (ou pelo menos o governo) pretende fazer no plano internacional, quais são as suas prioridades no campo das relações exteriores (bilaterais, regionais, mundiais) e como eles pretendem alcançar tais objetivos (embora este aspecto, relativo aos métodos e procedimentos, nem sempre seja claramente expresso).

Uma determinada política externa pode ser considerada “ativista” quando o país tenta coordenar esforços políticos, econômicos, sociais e culturais (eventualmente militares, também) para, em coordenação com outros países ou isoladamente, influenciar a composição da agenda internacional, tomar iniciativas e tentar moldar, pelo menos em parte, a tomada de decisões no âmbito global. Uma política mais passiva seria refletida em esforços algo similares para apenas e tão somente, manter a situação existente, ou seja, preservar o *status quo*. Nos exemplos conhecidos de “mensagens sobre o estado da União” – como ocorre anualmente no caso dos EUA, e mesmo no Brasil, por meio das mensagens anuais ao Congresso, que, no passado, vinham acompanhadas de um relatório mais extenso – figura sempre um capítulo importante tratando das relações exteriores do país e suas prioridades diplomáticas correntes. Tal capítulo pode, ou não, refletir uma atitude mais ativista ou relativamente conformista em relação aos problemas mundiais e aos desafios para o próprio país. No caso do Brasil, devem ser destacados os documentos elaborados no âmbito do Ministério da Defesa, relativos à política, à estratégia e ao “white book” da Defesa, que preenchem perfeitamente esses requisitos e buscam esses fins.

Nem todos os governos dispõem de um “manifesto” desse tipo (países pequenos ou com Estados não muito sofisticados não dispõem, como regra, de documentos dessa natureza), embora a clareza desses objetivos e sua adequação ao chamado interesse nacional possam variar em situações concretas, dependendo, basicamente, da qualidade cognitiva dos dirigentes, de sua percepção correta quanto ao interesse nacional e, em última instância, da capacidade de fixar metas de política externa que correspondam, em grande

medida, aos objetivos tidos como consensuais pela maioria dos cidadãos ou, pelo menos, por parte significativa dos tomadores de decisão. Determinados objetivos da agenda diplomática podem não ser exatamente consensuais, ou podem representar ruptura com tradições ou posições longamente mantidas pela diplomacia profissional, mas sua implementação pode ser alcançada se exposta claramente aos responsáveis pelo processo burocrático e por sua condução no plano externo, desde que guardando alguma correspondência com a capacidade real do país. Nas democracias parlamentares consolidadas – e mesmo um país tipicamente presidencialista, como os Estados Unidos, podem ser considerados como dispor de um “governo congressional” – tais questões são inclusive debatidas nas campanhas eleitorais: comércio, alianças militares, esquemas de integração, posturas nos órgãos multilaterais, todas essas questões podem ser, no contexto da aceleração da globalização, objeto de debates por ocasião de campanhas eleitorais.

Em alguns casos, objetivos particularistas, definidos partidariamente – isto é, por uma parte, tão somente, da opinião pública nacional –, podem obscurecer a noção exata do que sejam os objetivos nacionais e, através deles, metas precisas para a política externa. Ocorre também, embora seja mais raro, que os objetivos de política externa estejam em claro descompasso com as capacitações materiais e políticas do país em questão: alguns líderes de tendências caudilhistas, por exemplo, vivem de bravatas em política externa, sem condições de implementar o que prometem. Outros prometem mudar esta ou aquela orientação da agenda internacional, para depois descobrir que precisam primeiro combinar com aliados ou céticos em relação aos objetivos visados.

Neste caso, pode ocorrer uma falta de sincronia entre o ambiente interno e o externo, o que invalida ou restringe a consecução dos objetivos nacionais no plano externo. O mais importante, porém, na construção de confiança, tanto no entorno regional como no plano do sistema internacional, é a transparência que o país consegue demonstrar por meio desses “manifestos” de intenção: ele ganha em credibilidade e reputação quando estabelece claramente objetivos e prioridades de política externa. Como parece óbvio, as ações subsequentes precisam guardar claramente relação com os objetivos declarados, sob risco de perda de credibilidade ou de prestígio no ambiente externo. Esse teste de

realidade é inevitável: no ambiente de enorme interdependência que caracteriza a economia mundial atualmente, nenhum país pode pretender moldar inteiramente à sua imagem e semelhança a agenda internacional: entre os Estados membros das organizações internacionais se interpõem uma miríade de grandes empresas multinacionais, organizações não governamentais, a opinião pública, etc.

Nos governos brasileiros da redemocratização, a transparência quanto aos objetivos explícitos da política externa estavam integrados aos discursos de posse do presidente e dos chanceleres, nos pronunciamentos por ocasião de solenidades oficiais (Dia do Diplomata, por exemplo, geralmente com a formatura de novas turmas do Instituto Rio Branco), e também quando da abertura dos debates gerais das Assembleias anuais da Organização das Nações Unidas, quando o chanceler, o representante do Brasil na ONU, ou o próprio presidente expõem, de maneira altamente formal, os fundamentos da política externa do Brasil, nossas prioridades internacionais, assim como nossa postura em relação aos grandes temas da agenda multilateral mundial, ou a propósito de determinados problemas da cooperação internacional ou de conflitos. A criação do ministério da Defesa, no segundo governo FHC, deu ensejo a que essa pasta elaborasse e divulgasse documentos relevantes, como a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o “Livro Branco” da Defesa, atualizados periodicamente. No caso do Itamaraty, ao final do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff, o ministério conduziu uma série de “diálogos sobre a política externa” que deveriam ter sido consolidados e publicados sob a forma de um “Livro Branco da Política Externa”. Os diálogos foram mantidos, compilados e reelaborados, mas, se o livro foi de fato finalizado, ele nunca foi divulgado.

Uma das questões centrais, tanto para os formuladores, quanto para os agentes da diplomacia, é a sua capacidade de elaborar uma visão precisa das relações entre esta última, necessariamente estatal pelos operativos, e a base econômica do país, que teoricamente alcança toda a estrutura produtiva e toda a população economicamente ativa. Na concepção tradicional da diplomacia, isto é, nas considerações clássicas de política externa, essa relação dual se colocava entre a política externa e os instrumentos militares, ou seja, o poderio estratégico de um determinado país e sua projeção externa. Nas condições

atuais, sobretudo para os países emergentes – mas também, no jogo diplomático das grandes potências – essa relação deve ser vista como envolvendo basicamente o mundo econômico (indústria, comércio, investimentos, finanças, tecnologia, recursos humanos, enfim, os grandes determinantes da produtividade e da competitividade contemporânea). A despeito do argumento de “última instância” – que é a capacidade militar – permanecer o fundamento essencial de toda afirmação nacional, hoje em dia é o poder econômico, e não mais o poder militar em sua expressão pura, que converte ganhos táticos no terreno da diplomacia em claras vitórias no terreno da política internacional. De fato, alguns países que não podem ser considerados potências militares de primeira ordem, podem dispor de uma projeção econômica que torna sua ação externa quase tão efetiva – por vezes até mais – quanto alguma projeção de poder ao velho estilo da “diplomacia das canhoneiras”. Ou seja, a diplomacia precisa ter uma sólida base nas condições elementares do país, de seu poder econômico, para poder se exercer de modo claro e direto. Trata-se, presumivelmente, de uma diplomacia que converte uma dada condição econômica em ganhos efetivos no plano internacional.

Há uma tendência, em certos países ou em determinadas forças políticas, de isolar o Estado do restante da sociedade e fazê-lo atuar segundo a vontade dos dirigentes de plantão. Mais precisamente, existe a vontade de tornar o Estado uma força autossuficiente, destacada das forças econômicas reais que o sustentam. Ele, então, passa a atuar de forma independente delas, apenas extraíndo recursos de forma autônoma – e, muitas vezes, de um modo pouco condizente com os princípios do Estado moderno, ou seja, um orçamento votado e aplicado de forma democrática e transparente – e pode conduzir, eventualmente, uma política externa sem correspondência com as condições concretas do país ou com a sua dinâmica econômica.

Essa é, paradoxalmente, uma tendência que costuma ser inerente à própria corporação diplomática, na medida em que ela tende a se considerar a própria encarnação do Estado. Ela também pode estar identificada a forças políticas momentaneamente no controle do Estado e que mantêm uma espécie de culto a esse mesmo Estado e o consideram “o” instrumento, por excelência, de seus objetivos particularistas. A corporação diplomática e as forças políticas de base eleitoral possuem lógicas distintas de atuação, estabelecendo

objetivos de longo ou de curto prazo, segundo o tipo de “produto” a que almejam (cada qual com a sua relação insumo-produto particular). Os ganhos de eficiência em cada caso são tão distintos quanto o caráter das políticas mobilizadas para tal efeito: internas e, portanto, mais vinculadas ao governo; externas, relativas a uma certa concepção do Estado (típica de soldados e diplomatas).

A diplomacia não precisa ser a exata expressão da chamada capacitação nacional, pois ela pode compensar, por meio de sua eficiência intrínseca, certas fragilidades inerentes a um Estado apoiado em uma economia ainda pouco desenvolvida. O descolamento entre a diplomacia e a economia, porém, pode ser um fator negativo na implementação dos objetivos principais da política externa nacional, na medida em que certas iniciativas muito ambiciosas podem não encontrar respaldo na disponibilidade de meios adequados quando for o momento de sua implementação.

No caso do Brasil, sempre houve certo descolamento entre a capacidade de formulação e operativa de sua diplomacia e o substrato econômico do país para o pleno desempenho de uma política externa mais atuante, em todas as frentes de trabalho abertas ao engenho e arte dos diplomatas profissionais, pois que sempre faltaram meios financeiros, comerciais ou disponibilidades de investimentos (inclusive, por exemplo, no acolhimento de mais bolsistas estrangeiros em universidades brasileiras, ou na manutenção de serviços culturais e de cooperação externos) para que o Brasil projetasse de forma mais ampla seus interesses externos, sobretudo no campo do *soft power*. A carência de recursos se manifesta, *et pour cause*, numa preferência pelo oferecimento de cooperação externa num formato triangular, ou seja, o envio de técnicos e especialistas em questões de saúde, de agricultura ou outros vetores, apoiados por financiamentos de terceiros parceiros desenvolvidos, geralmente países europeus ou Japão e EUA.

A questão de uma aferição precisa quanto aos meios disponíveis, que está justamente conectada ao problema acima detectado, envolve não apenas a crucial disponibilidade de recursos, mas também uma visão clara quanto aos melhores meios para se alcançar determinados objetivos, o que se traduz em flexibilidade de métodos na busca dos objetivos definidos. No plano das relações internacionais e do jogo diplomático, não existem nem podem existir

aliados permanentes nem, obviamente, parceiros privilegiados, que o sejam *a priori*, incondicionalmente e sem qualquer critério de “utilidade”. A noção de que “aliados estratégicos” o sejam por simples declaração de intenções, de modo vago e sem clareza quanto aos objetivos, é ingênua e principista, sem atender a um claro critério de racionalidade quanto aos meios e fins.

Um Estado não pode estabelecer *a priori* como pretende moldar o cenário internacional, sob risco de ver derrotadas suas intenções maiores, uma vez que – salvo no caso de uma hiperpotência – esse país não pode determinar sozinho as variáveis que influenciam o jogo internacional. Ele deve, sim, preservar certa flexibilidade de meios, para poder adaptar suas táticas diplomáticas – e até, eventualmente, sua estratégia de ação – à consecução de seus objetivos pretendidos, em função dos meios disponíveis. Essa compatibilidade entre meios e fins faz parte do que se poderia chamar de “planejamento estratégico” em diplomacia.

Dispor de um “planejamento diplomático” é o que governos bem-organizados procuram fazer a partir da exposição inicial de ideias e intenções de políticas pelas novas lideranças políticas nacionais. Esse planejamento não é obra exclusiva de diplomatas e deveria, em princípio, reunir militares, representantes da área econômica – não exclusivamente governamental – e, sobretudo, os parlamentares que trabalham nas comissões pertinentes do Parlamento; acadêmicos poderiam, ou talvez deveriam, ser igualmente convidados para um exercício desse tipo, uma vez que ele deve resultar, idealmente, num documento consensual, expressando diferentes visões do mundo, e dos interesses nacionais, como base de um eventual “white book” da diplomacia nacional.

Os meios mobilizados pela agência diplomática, por sua vez, devem ser, em princípio, comensuráveis aos recursos efetivamente disponíveis, sob risco de o país anunciar metas mais ambiciosas em política externa do que as realizações que ele possa efetivamente alcançar. Por outro lado, as metas – que de certa forma são equiparáveis a objetivos táticos, na linguagem militar – podem sempre ser revistas e adaptadas aos meios disponíveis a cada momento, preservando de forma mais ampla possível os objetivos estratégicos do país no cenário regional ou mundial.

Como dispor dessa visão clara quanto aos meios e fins? A resposta pode estar na abertura da agência diplomática ao maior volume possível de insumos externos, o que pode estar representado por estudos e trabalhos de consultoria especializada, ademais da interação frequente com peritos em determinados temas que escapam à competência técnica da agência. A burocracia diplomática nem sempre é a mais habilitada para conduzir trabalhos analíticos que envolvem uma definição precisa dos objetivos nacionais, vistos seja a partir de dentro da própria administração pública, seja com base em trabalhos acadêmicos de grande sofisticação intelectual.

De certa forma, diplomatas são burocratas engajados afanosamente em despachar diariamente as demandas de várias centenas de postos, sem necessariamente dispor do tempo e da reflexão necessários para elaborar textos de natureza mais conceitual, de escopo geográfico mais amplo, ou dotado de projeções temporais de mais larga amplitude; centros de pesquisa servem para isso. No caso do Brasil, uma maior abertura externa por parte do Itamaraty seria extremamente bem-vinda a uma Casa orgulhosa de si, mas, por vezes, enclausurada em seus próprios interesses corporativos.

A consecução de um determinado objetivo externo nem sempre pode ser alcançada pelos meios tradicionais de informação e ação diplomática – normalmente dependentes da capacitação individual ou relacional de um diplomata individualmente tomado – mas pode ser realçada com exercícios e trabalhos de maior refinamento analítico, por meio da mobilização de competências específicas. Da mesma forma, a concretização desse objetivo não necessariamente precisa ser realizada pelos meios diplomáticos usuais, normalmente limitados aos contatos entre chancelarias e mediante a atuação nos meios institucionais disponíveis (multilaterais ou regionais). Daí a utilidade de se dispor de meios suficientemente flexíveis para a implementação de objetivos que podem fugir ao escopo da diplomacia tradicional, como aliás parecem ser os cenários negociadores bastante complexos da economia globalizada.

As questões da flexibilidade e abertura às inovações envolvem alguma abertura de espírito aos novos talentos e às inovações conceituais. Da mesma forma como se diz – frequentemente sem razão, mas talvez com algumas boas razões aparentes – que a guerra é muito importante para ser deixada apenas

aos gerais, talvez a diplomacia também seja muito importante para ser deixada apenas aos diplomatas. Isto deve ser entendido no sentido em que qualquer serviço público estabelecido – seja ele o exército nacional, o corpo diplomático, ou a burocracia das finanças públicas – tende a considerar suas atribuições normais e suas próximas tarefas como derivando da tradição anterior, fundadas na memória dos fatos passados. Tal tipo de atitude pode resultar, algumas vezes, em paralisia burocrática, em rigidez dos métodos empregados e em adesão delongada às posições estabelecidas, com claros prejuízos para uma diplomacia de resultados. Inovação e competição entre ideias e propostas são, aliás, desejáveis, em qualquer domínio ou atividade.

O mais importante numa diplomacia tida por ágil é a sua capacidade de perceber as novas condições existentes no cenário internacional, de visualizar desenvolvimentos futuros com base em novos atores intervenientes e de formular novas formas de ação adequadas ao futuro previsível, formas não necessariamente respeitadoras do passado conhecido. Este quarto elemento é o que poderia ser chamado de fator humano, algo contingente e imponderável, que não necessariamente emerge naturalmente das condições existentes do serviço diplomático “normal”, mas que depende de estadistas inteligentes, de formuladores dotados dessa “abertura de espírito” e de servidores diplomáticos inovadores (geralmente mais jovens, mas também menos experientes).

O fator humano, sobretudo em sua capacidade de encontrar novas respostas e soluções para velhos problemas, deve ser devidamente aproveitado em uma diplomacia que pretenda ganhos para o país. Ele aparentemente já o é, uma vez que as agências diplomáticas tendem a investir e gastar parte apreciável de seus recursos com a seleção (geralmente com base em requisitos elevados, como ocorre no caso do Brasil, sem mais protegidos entrando “pela janela”), formação e a capacitação contínuas. Normas hierárquicas rígidas e uma disciplina excessiva no respeito dessa mesma hierarquia, não obstante, podem comprometer a livre expressão de agentes inovadores, que costumam ser “dissidentes” ou *refuzniks* das verdades oficiais.

No caso do Brasil, o Itamaraty, outrora requisitado nas mais diversas interfaces externas de interação com parceiros estrangeiros – em grande medida pelo alegado domínio dos idiomas de trabalho, no passado um

monopólio quase exclusivo dos diplomatas de carreira –, deixou de ser buscado para chefiar delegações em diversas instâncias de discussão e de cooperação técnica, em função da crescente capacitação dos demais setores da burocracia oficial e até dos consultores civis de maneira geral, muitos deles formados ou pós-graduados em universidades estrangeiras. Pode, assim, estar ocorrendo certo esvaziamento do Itamaraty em muitos assuntos técnicos que não envolvem, pelo menos numa fase inicial, um tratamento estritamente diplomático.

### **3. Os propósitos da política externa como política pública**

Feitas as considerações sobre os métodos da diplomacia, vejamos agora algumas questões de natureza substantiva, relevantes para o estabelecimento de uma política externa nacional. Não se pretende, aqui, efetuar discussão aprofundada sobre os problemas selecionados; mas, sim, apresentar algumas “teses”, quase axiomáticas em sua formulação, que podem guiar uma análise mais detalhada sobre cada uma delas. Os argumentos desenvolvidos são, tanto quanto possível, de ordem geral, ou seja, de caráter não nominativo e não direcionado a qualquer política externa em particular, muito embora não se possa evitar alguma correlação temática, mesmo indireta, com problemas e situações que possam envolver o Brasil e suas relações internacionais, no sentido amplo do conceito.

#### **3.1 A questão do interesse nacional**

Tão difícil de ser definido, quanto são diversas as visões dos grupos que disputam o poder político, possuindo múltiplas facetas e suscetível de ser apropriado por interesses particularistas, o interesse nacional costuma ser identificado com os chamados objetivos nacionais permanentes. Esses interesses costumam ser identificados aos seguintes elementos: defesa da independência nacional; soberania na tomada de decisões estratégicas; garantia de aprovisionamentos essenciais à economia nacional (entre eles energia, bens primários e segurança alimentar); preservação do território em face de intrusões estrangeiras; cooperação com os demais membros da

comunidade internacional na manutenção de um ambiente de paz, da segurança e da estabilidade, com vistas ao desenvolvimento econômico e social; preservação dos direitos humanos, em suas várias dimensões; manutenção do sistema democrático no contexto regional e mundial (embora este último objetivo não seja ainda consensual, isto é, ele ainda é passível de controvérsia quanto à relevância de sua aceitação no plano internacional, embora possa ser usado contra algumas ditaduras, seletivamente).

Trata-se, portanto, de uma definição ampla, que incorpora elementos relativamente novos nesse tipo de discussão, qual seja, o de um ambiente externo politicamente democrático e economicamente aberto como constituindo um componente importante do interesse nacional. Não se trata de um requisito essencial, uma vez que o sistema internacional comporta os mais variados tipos de regimes políticos e as mais diversas formas de “legitimidade” institucional; mas esse elemento pode representar uma evolução positiva no plano do direito internacional, muito embora também possa ser usado com intenções maliciosas ou politicamente motivadas.

De fato, a incorporação dessa nova dimensão – que amplia a antiga noção, estreitamente doméstica, desse interesse – pode não ser aceita pelos defensores da noção tradicional do interesse nacional, que colocava o regime político e o sistema econômico na esfera estrita das escolhas nacionais, em nome de argumentos soberanistas. Em todo caso, essa ampliação parece coadunar-se inteiramente com o novo ambiente internacional colocado sob o signo da interdependência de valores e de sistemas nacionais. Trata-se de uma nova fronteira do direito internacional que levará algum tempo para receber acolhimento no plano multilateral, mas que poderá ser implementada progressivamente.

Menos de quatro gerações atrás, isto é, na primeira metade do século XX, esse ambiente aberto e democrático foi ameaçado e desafiado – de fato, ele foi violentamente contestado – por regimes ditatoriais, expansionistas e imperialistas, que tentaram construir sistemas fechados ao diálogo democrático, claramente contrários aos direitos humanos e baseados na submissão de outros povos e nações aos seus desígnios totalitários. Os fascismos italiano e alemão e o militarismo japonês, claramente expansionistas, junto com o comunismo de tipo soviético, chegaram a

“oferecer” – em vários casos a impor – modelos de gestão econômica fortemente baseados no dirigismo estatal, no protecionismo e, sobretudo, na submissão pela força de nações independentes, colocando, portanto, em risco, o interesse nacional de diversos Estados. A derrota dos três primeiros regimes totalitários, a um imenso custo para os regimes democráticos, conduziu à reorganização da ordem política mundial, formalmente consubstanciada na ONU (e suas agências especializadas).

O totalitarismo de tipo soviético desapareceu nas dobras da história, vítima de sua própria implosão – por força de suas “contradições internas”, como diriam os marxistas –, mas resquícios dele permanecem aqui e ali, sobretudo nas mentes emboloradas de líderes autoritários. O fato é que regimes ditatoriais continuam, no entanto, existindo ainda hoje e, como tal, representam sempre um potencial de instabilidade e de ameaças à ruptura da paz internacional, como ainda recentemente se registrou no caso da invasão e da guerra de agressão da Rússia contra a vizinha Ucrânia, outrora pertencente à esfera soviética. Por outro lado, uma singular combinação do sempre latente autoritarismo de extração fascista com pressões advindas de efeitos adversos da globalização (desemprego industrial em democracias avançadas, em função do deslocamento de empresas para países de baixo salário), assim como da imigração persistente a partir de zonas em conflito e de regiões de miséria disseminada, reforçaram movimentos e partidos de extrema-direita, colocando, portanto, novos desafios aos regimes democráticos, estáveis ou em consolidação.

O elemento relevante a ser destacado aqui, em relação a essa noção ampliada do interesse nacional, é que este é suscetível de ser ameaçado por um ambiente internacional hostil, criado por Estados que se colocam à margem do direito internacional, mas que teoricamente se refugiam no princípio da soberania absoluta, tal como consagrado na Carta da ONU. O interesse nacional comandaria, portanto, uma evolução do direito internacional na direção do requisito democrático e do respeito aos direitos humanos como critérios de inclusão e de legitimidade no sistema internacional. Trata-se de uma área de fronteira que caberia explorar numa definição de interesse nacional que integre uma política externa avançada, progressista e humanitária, mas não, evidentemente, intervencionista (uma vez que tal

postura não teria cobertura no plano constitucional, nem em princípios do direito internacional).

No caso dos três outros elementos do interesse nacional, que podem possuir uma dimensão internacional, mas que são caracterizados como propriamente internos – quais sejam: a defesa da independência nacional, a soberania na tomada de decisões estratégicas e a garantia de aprovisionamentos essenciais à economia nacional, trata-se, obviamente, de objetivos que devem ser cuidadosamente avaliados em função das novas realidades criadas pela interdependência econômica global, cuja principal característica é precisamente a integração dos mercados. Quando das primeiras formulações do interesse nacional, no período do imediato pós-Segunda Guerra, as mentalidades e concepções em torno das questões acima ainda estavam poderosamente influenciadas pelo ambiente econômico geral, pelos comportamentos individuais e pelas políticas públicas pensadas e implementadas nos anos 1930 e no contexto da própria guerra, quando a segurança nacional era definida em termos estreitamente nacionais e praticamente autárquicos, reduzindo-se ao mínimo qualquer dependência estrangeira.

Não se deve, tampouco, descurar o fato de que, na sequência da Grande Guerra de 1914-18 e das difíceis tentativas de restauração do padrão monetário anterior ao grande conflito e do fenômeno da intervenção generalizada dos governos nos mecanismos econômicos essenciais, a reputação do capitalismo e dos mercados livres enquanto criadores de emprego e riqueza encontrava-se singularmente diminuída, dando espaço às alternativas dirigistas no plano interno e ao retorno do mercantilismo no plano externo. Mesmo sem aderir ao padrão coletivista de organização econômica – tanto em sua modalidade fascista quanto soviética – a maior parte dos governos ocidentais aderiu a mecanismos de “mão visível” do Estado que se inspiraram, ou não, em conhecidas recomendações do economista britânico John Maynard Keynes, um dos grandes protagonistas da reorganização econômica do mundo em Bretton Woods. Outra não foi a orientação da principal vertente keynesiana na América Latina, o cepalianismo, dominante ideologicamente na região durante largas décadas no pós-guerra e influente na determinação de políticas públicas, macroeconômicas ou setoriais; ele, de

certa forma, se desdobrou, nos anos 1960 e mais além, no unctadianismo – da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento –, pois que a figura dominante tanto na Cepal quanto na Unctad dos primeiros anos foi o economista argentino Raúl Prebisch. O Brasil também exibiu, já nos anos 1990, um diretor geral da Unctad extraído das hostes diplomáticas, o embaixador Rubens Ricupero, uma espécie de George Kennan brasileiro, pelo seu perfil eminentemente intelectual como poucos.

Esses três objetivos – a independência, a soberania e a segurança no abastecimento em bens essenciais – possuem, em todo caso, estatutos bem diferentes, segundo a abordagem seja feita com base em elementos objetivos, relativamente à percepção de alguma ameaça à independência nacional, ou de alguma diminuição potencial da soberania na tomada de decisões estratégicas no plano nacional, ou ainda segundo um entendimento subjetivo da matéria, feito com base em possibilidades teóricas de difícil realização prática. Ameaças e fragilidades devem ser avaliadas objetivamente, com base numa análise realista do ambiente externo e sua evolução prospectiva. Ainda que os dispositivos militares representem uma espécie de seguro preventivo na garantia da independência e na preservação da soberania – por vezes com implicações custosas –, avaliações equivocadas podem representar investimento indevido ou superdimensionado em determinados fatores dissuasórios, assim como uma acumulação de ferramentas inadequadas ao seu emprego mais provável.

Estratégias de defesa nacional devem, por isso mesmo, ser elaboradas não necessariamente com base no amplo leque de ameaças possíveis, mas a partir de uma avaliação realista das mais prováveis, uma vez que o PIB nacional pode não comportar toda a panóplia de meios idealmente concebidos pelos profissionais do ramo, ou seja, os próprios militares. Daí que uma integração com o corpo diplomático, e o apelo a peritos da área civil, tanto quanto dos meios econômicos, se faz necessária na elaboração desse tipo de documento nacional, para evitar certo grau de alienação corporativa. No caso do Brasil, como já citado, um “white book” do Itamaraty, que poderia explicitar esses elementos, nunca chegou a ser divulgado publicamente.

Quanto à garantia de aprovisionamentos essenciais à economia nacional – segurança alimentar, energética e em insumos propriamente

estratégicos, ou seja, relevantes para a indústria de defesa –, pode-se argumentar que o mundo mudou bastante desde as disputas por fontes de matérias-primas, ainda visível no século XIX e no entre guerras. Por outro lado, tampouco existe, no mundo atual, insegurança alimentar, apenas protecionismo indecoroso travestido de interesse nacional. Com a possível exceção de determinados componentes militares – que mesmo assim podem encontrar substitutos em outros mercados –, a maior parte dos bens anteriormente considerados “estratégicos” pode ser objeto de transações comerciais a qualquer momento em mercados abertos ou sob contratos com fornecedores ou cartéis de produtores. A escassez relativa não se explica mais por restrições de caráter político, mas por problemas temporários de distribuição ou devido a fatores extemporâneos de natureza não política. Daí que uma das melhores garantias de aprovisionamento adequado, na maior parte dos bens e serviços que movimentam uma economia moderna, seja a manutenção de um ambiente aberto e propenso à intensificação das trocas comerciais no mais alto nível permitido pelo equilíbrio de fatores, ou seja pela administração sustentável da balança de transações correntes. Países com alto volume de trocas, nos dois sentidos, também costumam ser os menos dependentes de todos, justamente com base na interdependência complexa de uma economia globalizada, não a partir de uma busca ilusória de autarquia nacional.

### **3.2 O problema das prioridades nas relações exteriores**

Prioridades, normalmente, estão no topo da atuação diplomática dos Estados que possuem uma visão clara de seus objetivos nacionais, com respeito aos benefícios que se espera retirar de uma determinada relação bilateral ou de um empreendimento qualquer no plano regional ou multilateral. Uma velha regra de senso comum pretende que, quando existem muitas prioridades, não existe prioridade estabelecida. Isso justifica a conveniência de que a lista de prioridades seja relativamente reduzida, de forma a se atribuir a

importância devida ao que é realmente importante, não multiplicar as frentes de trabalho ao sabor das viagens diplomáticas de alto nível.

É da natureza humana, ou da ordem natural das coisas, que pessoas e sociedades desejem sempre retirar bem mais de uma relação do que o investimento realizado em contrapartida. Por isso mesmo, se busca elevar ao máximo a qualidade da interação, de maneira a ter uma alta taxa de retorno. Em outros termos, e de modo bem direto, quanto mais assimétrica – ou aparentemente “desequilibrada” – for a relação, melhor para a parte supostamente “atrasada”, uma vez que a transferência direta ou indireta terá um grau máximo de aproveitamento, nas duas direções aliás, já que sempre existirão “compensações” comensuráveis que a parte reconhecidamente avançada pode retirar de seu parceiro “inferior”, mesmo que elas sejam o menor custo de bens, de serviços ou de mão-de-obra. Inversamente, uma prioridade colocada numa relação pretensamente “simétrica” pode redundar em ganhos marginais para ambas as partes, já que o potencial de transferências será necessariamente menor. Cabe lembrar, se por acaso essa característica não parece suficientemente explícita, que o comércio internacional é exatamente baseado em “assimetrias” estruturais: se todos os países fossem igualmente dotados em recursos e capacidades, haveria menores possibilidades de intercâmbios recíprocos.

Mesmo numa situação “multilateral”, sem a possibilidade da barganha direta que ocorre no relacionamento dito “assimétrico” do bilateralismo estrito, as apostas devem ser colocadas no plano de maior desafio no desempenho comportamental, uma vez que todo país, desejoso de elevar-se na escala do desenvolvimento econômico-tecnológico, deve sempre visar mais alto do que o seu *benchmark* aferido. O critério de escolha das prioridades nacionais, necessariamente seletivas e restritas, deve, portanto, obedecer aos princípios da maior eficiência e do maior retorno, o que recomenda um número limitado de “apostas”, e uma seleção criteriosa das realmente prioritárias, uma vez que essas demandarão concentração de recursos, que são, por definição, escassos.

Por isso, “simpatias” em virtude de supostas afinidades – de quaisquer tipos – não são, via de regra, as melhores escolhas. Se afinidades devem existir, elas não podem ser nem ideológicas, nem puramente políticas,

religiosas, ou quaisquer outras, e sim avaliadas com base numa visão clara dos altos interesses nacionais, que tenham fundamento na busca daqueles objetivos definidos no programa de governo ou numa estratégia diplomática adotada consensualmente pelo conjunto do governo, não apenas com base nos preconceitos e inclinações subjetivas de um dirigente determinado.

Em conclusão, as prioridades, sempre em número limitado, são mais o resultado de um estudo detalhado das complementaridades recíprocas que podem ser estabelecidas com algum parceiro verdadeiramente estratégico – e este sempre será, por definição, mais capaz do que o próprio país no terreno específico visado para a cooperação –, do que o resultado de algum impulso subjetivo com base em suposta afinidade de interesses. Esses interesses não precisam ser absolutamente simétricos para que o caráter estratégico da relação possa ser concretizado – ao contrário: eles podem ser relativamente ou mesmo totalmente assimétricos – desde que o objetivo principal visado pelo proponente da relação estratégica esteja contemplado na gama reduzida de prioridades nacionais e que o foco da relação se situe mais no atingimento de fins do que na definição de meios.

Com efeito, pode-se eventualmente extrair mais de uma relação construída com base nas diferenças do que nas semelhanças, já que complementaridades e vantagens comparativas têm esse exato suporte na realidade. Estas são constatações que emergem da observação elementar das realidades do comércio exterior, dos investimentos diretos, dos intercâmbios culturais e científicos, dos acordos de cooperação tecnológica e de outros atos internacionais: países buscam aquilo de que necessitam com os parceiros detentores, não por simpatias ideológicas ou políticas.

### **3.3 As “parcerias estratégicas”: possibilidades e limites**

Em certos governos, há a tendência de multiplicar o número de “parcerias estratégicas”, o que reflete o mesmo tipo de cálculo equivocado já visto na questão das prioridades: havendo muitas, não se percebe como separar as que são efetivamente importantes daquelas que a retórica diplomática coloca na lista dos “relacionamentos indispensáveis”. Mas, pior do que colecionar um volume não administrável de parcerias estratégicas é o

procedimento que consiste em defini-las *a priori* ou unilateralmente. Não se deve, em princípio, definir tal tipo de parceria, ou elevá-la a esse estatuto de distinção, a partir da suposição do relacionamento estratégico com base em afinidades estabelecidas *prima facie*, e sim com base num cuidadoso exame técnico de identidade de agendas em bases relacionais e com a reflexão a partir do planejamento diplomático do país. Este é um aspecto frequentemente negligenciado em certas simpatias momentâneas de um dirigente nacional por um outro, estrangeiro, com base em simples identidades superficiais ou puramente pessoais, o que não seria o caso se o processo decisório partisse primariamente do corpo técnico especializado nos campos visados por esse tipo de “afinidade eletiva” estritamente pessoal. Esse é o perigo que pode estar associado a uma diplomacia excessivamente “presidencial”, sujeita aos humores de um mandato, mais do que a objetivos de médio e longo prazo da nação.

Muitas parcerias supostamente estratégicas inflacionam o “mercado” diplomático a partir de um ativismo multidirecional, levando à dispersão de recursos escassos e focando em objetivos secundários, já que esses “parceiros estratégicos”, definidos de maneira leviana, precisam encontrar um mínimo denominador comum (e ele é realmente mínimo). A partir daí se constituem comissões mistas, protocolos de cooperação, grupos de trabalho em áreas escolhidas e se multiplicam as viagens de burocratas e até de ministros de Estado, apenas para dar um pouco de conteúdo a essas “parcerias”. Se existisse um “imposto vocabular” cada vez que diplomatas e outros tomadores de decisão empregassem indevidamente a noção de “parceria estratégica”, seu uso seria provavelmente bem mais restrito. O exagero terminológico constitui, provavelmente, um dos mais notórios pecados da linguagem diplomática através dos tempos, mas muito comum nos tempos recentes, quando as facilidades de viagens e de comunicações aproximam os políticos que não dispensam uma *photo opportunity* (e isso vale tanto para parcerias bilaterais, quanto para a proliferação de grupos geográficos, políticos ou econômicos).

Uma parceria efetivamente estratégica é aquela que permite uma inflexão de agendas, tanto bilaterais, quanto regionais ou a multilateral, ou seja, uma mudança na relação de forças do xadrez internacional. Essa possibilidade, todavia, tem de ser examinada com extremo cuidado, uma vez que o consenso

em torno de objetivos mutuamente acordados precisa ser claro e explícito. Proclamações retóricas por ocasião de visitas de cúpula não são a melhor ocasião para se definir uma nova parceria estratégica, uma vez que o entusiasmo de governantes temporários costuma obscurecer sua capacidade de julgamento quanto aos interesses de médio e de longo prazos do Estado, o que só um estudo ponderado, tecnicamente embasado e empiricamente apoiado nas realidades do país em questão, tem condições de recomendar. Em resumo, parcerias estratégicas devem ser o resultado final de uma análise abrangente pelo *policy planning staff*, antes de serem sequer cogitadas no terreno prático.

### **3.4 A ordem econômica internacional e os blocos de integração**

Países economicamente mais abertos, comercialmente mais liberais, também são geralmente mais prósperos, seus cidadãos dispõem de mais renda pessoal e estão sempre acompanhando o estado da arte mundial em matéria de ciência e tecnologia, uma vez que seus agentes econômicos ou cientistas, pesquisadores e acadêmicos estão sempre atentos às possibilidades de interações, de cooperação, de ganhos de oportunidade. Uma simples correlação entre coeficientes de abertura externa e o *ranking* da renda *per capita* permite confirmar, com poucas exceções nacionais, essa evidência elementar das relações internacionais.

Normalmente, a decisão pela abertura internacional – isto é, a maior interação nos fluxos de comércio e maior predisposição para acolher investimentos diretos estrangeiros – tende a ser unilateral, uma vez que a economia nacional é que está em causa e não a mundial, e pelo fato de que as restrições existentes prejudicam mais o agente econômico nacional do que os externos. Não se importam bens do exterior por simpatia pelos fabricantes de outros países, e sim com vistas a atender a demanda doméstica. Ainda assim, negociadores nacionais têm o hábito – economicamente irracional, mas que certamente tem motivos político-eleitorais – de “conceder” abertura aos mercados do país apenas depois de intensa barganha negociadora, confirmando que o velho mercantilismo possui vida efetivamente longa (em

muitos países ele ainda prevalece amplamente, e não apenas no Brasil, que constitui um exemplo notório disso).

Havendo, contudo, disposição para a abertura – seja ela unilateral ou negociada –, o que se espera é que ela seja a mais ampla possível, uma vez que a eliminação prática de barreiras à competição tende a provocar ganhos de produtividade induzidos pela disputa de mercados em bases amplas. Blocos comerciais e outros agrupamentos “minilateralistas” são aceitos na medida em que contribuem para, ou antecipam, a abertura multilateral, sem práticas discriminatórias ou outras reservas de mercado. Essas uniões restritas emergem naturalmente a partir da contiguidade geográfica e da intensidade de comércio que tende a ser praticada por parceiros já normalmente expostos à competição nos mesmos ramos industriais. O problema das normas e do protecionismo setorial em favor dos grupos de maior poder político pode, contudo, obstar a tendência desejável de fazer os blocos evoluir rapidamente para a abertura multilateral. A despeito de décadas de integração, e mesmo de união econômica e monetária, dificilmente um turista estrangeiro conseguirá atravessar os vários membros da União Europeia sem ter de levar consigo um adaptador múltiplo de tomadas, o que também é o caso em outros blocos econômicos, o do Mercosul, por exemplo. O Mercosul, aliás, é um exemplo de impulso integracionista promissor ao seu início, mas que ficou devedor de seguimentos concretos no próprio conteúdo já definido em artigos fundamentais do tratado de Assunção, o que não deve ser atribuído a supostos defeitos do próprio bloco, mas sim ao comportamento restritivo dos seus maiores integrantes, Brasil e Argentina.

Na medida em que políticas ativamente integracionistas façam parte dos exercícios de diplomacia comercial praticados por um país em particular, seria desejável que elas se integrem ao conjunto de ações de política externa desse país num sentido tendencialmente “aberturista”, isto é, de cunho multilateral. Disso resulta que os esquemas de integração mais facilmente ampliáveis no sentido multilateral sejam os acordos de livre-comércio; mais do que outros esquemas – como os de união aduaneira ou de mercado comum – que requerem normas e administração de cunho mais burocrático (sendo, portanto, de natureza mais rígida). No plano da política externa, isto significa que os blocos de integração devem ser vistos mais como meios para a consecução de

outros objetivos desejáveis – progresso tecnológico, desenvolvimento econômico, avanços sociais etc. – do que como fins em si mesmos, sobretudo quando esses fins possuem objetivos políticos de escassa racionalidade econômica. O Mercosul, mais uma vez, é um exemplo não muito exitoso de um projeto de integração que visou, essencialmente, os mercados internos de cada um dos quatro integrantes entre si, do que o mercado mundial de modo amplo e irrestrito.

### **3.5 Problemas da segurança nacional, regional e internacional**

Segurança, justiça, defesa, ou até mesmo infraestrutura e educação, fazem parte daquilo que os economistas chamam de “externalidades”, ou seja, “produtos” ou serviços cujo “valor de mercado” não é normalmente definido pelas leis da oferta e da procura, mas que podem esperar uma oferta pública em bases não discriminatórias e praticamente sem barreiras para sua mobilização efetiva pelos demandantes. No plano nacional, essa oferta é usualmente feita pelos Estados, que para isso mobilizam recursos dos agentes privados segundo os princípios tradicionais da tributação, ou seja: equidade, progressividade, neutralidade e simplicidade. Esses bens públicos conhecem, portanto, as chamadas “falhas de mercado” – que nunca são propriamente de mercado, sendo mais exatamente de regulação estatal –, e são obrigados a conviver com mercados incompletos, com a existência de monopólios “naturais”, além da falta de informação.

Não é preciso dizer que tais condições inexistem no plano internacional, uma vez que segurança, defesa e justiça tendem a ser asseguradas a partir de modelos puramente nacionais. Infraestrutura e educação podem até ser objeto de cooperação internacional, a partir de acordos bilaterais ou regionais, ou de abertura global em matéria de compras governamentais, mas aqueles primeiros bens públicos recebem um tratamento estritamente doméstico (mesmo quando os países cooperam no quadro de alianças de tipo militar). Não deixa, contudo, de ser frequente a realidade do *free lunch*, isto é, o benefício que países pouco cooperativos, ou relativamente mais “frágeis”, recolhem do investimento em segurança e estabilidade feito por parceiros mais poderosos, com os quais eles “viajam de carona”.

O problema tampouco está perto de ser resolvido pela existência do Conselho de Segurança das Nações Unidas, uma vez que as potências militarmente dominantes tendem a agir em função de critérios estritamente nacionais com respeito à segurança e à estabilidade internacionais, sem nenhuma disposição aparente para implementar os dispositivos da Carta das Nações Unidas relativos à comissão militar e à constituição de forças armadas a serviço da organização. Não parece existir qualquer perspectiva de que essa situação venha a mudar no futuro previsível, nem que ela venha a ser superada a partir de uma reforma da Carta e de uma eventual (na verdade altamente hipotética) ampliação do seu número de membros permanentes e temporários; nem essa ampliação – a pretexto de tornar o sistema internacional “mais democrático”, capaz de refletir realidades que não existiam na imediata conclusão do último grande conflito global – tornaria o sistema mais eficiente, pois que multiplicando as possibilidades de dissenso e de manifestação de interesses regionais particularistas.

Os esquemas regionais de segurança representam um substituto parcial a esse problema institucional, podendo ser mais efetivos nas circunstâncias de maior identidade política e de comunidade de valores realmente compartilhados entre os seus membros. Em todo caso, na ausência dessa comunidade de valores, a agregação de interesses pode ser alcançada com base na disposição de um membro mais poderoso de “socializar” os benefícios de seu escudo militar, cujos custos ele assume exclusivamente. Em todo caso, todos eles – tanto o *hegemon*, como seus “sócios” – precisam ter um foco preciso quanto aos principais vetores de segurança – e, claro, das ameaças percebidas e reais – nos quais passariam a atuar, sem o que as alianças perdem eficácia e, sobretudo, condições mínimas para um consenso operacional entre seus membros. Por mais desigual ou assimétrica que seja esse tipo de aliança, seria preciso haver noção clara de qual é a fonte potencial ou real de ameaça, para que os instrumentos de defesa sejam comensuráveis e adequados a esse foco possível de instabilidade e de desequilíbrio. A Otan perdeu momentaneamente seu foco principal de atual, quando da implosão do império soviético e da dissolução de seu braço armado – o Pacto de Varsóvia – , mas parece ter reencontrando uma súbita unidade de propósitos e sobretudo relevância prática quando do mais recente desafio à paz e à segurança

internacionais, a invasão do território e a guerra de agressão da Rússia de Putin contra uma Ucrânia desejosa de ser aceita na União Europeia e de ingressar na Otan (como aliás fizeram quase todos os países “subtraídos” à dominação direta ou indireta do império soviético).

Países desejosos de maior projeção internacional – e, portanto, dispostos a assumir os custos implícitos a essa opção de política externa – necessitam, em primeiro lugar, determinar os focos possíveis de ameaça ou resistência aos seus objetivos nacionais que possuam clara interface internacional, supondo-se que esses objetivos sejam inteiramente compatíveis com os valores e as normas existentes no âmbito da comunidade internacional. A autonomia de ação é o pressuposto básico de mobilização da ferramenta militar, mas a coordenação com outros parceiros no plano externo pode se revelar indispensável nas atuais condições do cenário internacional, quando as manifestações explícitas de imperialismo arrogante já se encontram formalmente banidas (mas não desaparecidas de todo). Nesses esquemas regionais, os Estados integrantes precisam identificar claramente, e separar eventualmente, o que pertence à esfera da defesa, contra ameaças externas, e o que se situa meramente no âmbito da segurança interna; alguns países membros desses esquemas podem confundir ambos os conceitos, movidos unicamente pelo desejo de constituir uma nova instituição a partir de um foco exclusivamente geográfico, ou preferencialmente num deles, ao passo que outros Estados podem exibir uma visão diferente dos objetivos buscados nesse tipo de acordo. De toda forma, os crimes transnacionais – tráfico de drogas, de armas, de pessoas, lavagem de dinheiro – não esperaram os progressos da globalização para se expandirem enormemente com o barateamento e a expansão dos meios de transporte.

Em todo caso, a passagem de uma concepção e de uma doutrina puramente nacionais de defesa e de segurança em direção à constituição de cenários de conflitos e hipóteses de emprego da força militar situados no contexto externo – regional ou internacional – implica uma profunda revisão dos fundamentos estratégicos dessa “externalidade” – que pode ser positiva ou negativa, em função dos casos concretos –, bem como dos instrumentos que passam a ser mobilizados em caso de engajamento efetivo desses recursos de última instância do jogo diplomático-estratégico. Nem todos os países estão

dispostos a desviar recursos de necessidades internas para fins de atuação “solidária” no plano internacional. Os que assim decidirem necessitam dispor dos meios suficientes para levar a termo a missão formalmente assumida.

### **3.6 A representação dos interesses no exercício da política externa**

A política externa já foi definida de muitas maneiras, inclusive como sendo a tradução de necessidades internas em possibilidades externas. Talvez pudesse ser definida, também, como a incorporação de oportunidades e capacidades externas para fins de desenvolvimento interno. Esse aspecto formal, entretanto, importa menos do que uma avaliação exata das condições sob as quais pode atuar o corpo funcional-burocrático voltado à implementação da política externa, no contexto democrático e crescentemente transparente das políticas públicas na atualidade.

Diferentes atores, que não apenas os profissionais da corporação, passam a interferir no, e a disputar parcelas do processo decisório em matéria de política externa, na moderna configuração democrática. Esse tipo de “intromissão” não só parece inevitável, como, em determinadas circunstâncias, pode até ser desejável para, por exemplo, respaldar a ação do Estado na defesa do interesse nacional, na suposição de que a mobilização de atores privados esteja sendo feita para capturar ganhos significativos para agentes econômicos que atuam como canais de distribuição interna. Não se trata da “captura” do aparelho burocrático do Estado por interesses privados, mas de interação com os produtores de riqueza nacional na tarefa de “extrair” recursos e renda do resto da comunidade internacional, o que é perfeitamente legítimo no plano da ação externa do Estado.

A capacidade da política externa de se apresentar como efetivamente nacional, enquanto política pública, tem a ver com a sua interação com os setores relevantes da vida econômica do país, pois são eles, em última instância, que produzem os recursos sem os quais a ação do Estado seria impossível, e é para eles que se destinam, em grande medida, as iniciativas e ações de política externa mobilizadas pela diplomacia profissional, sobretudo nos campos do comércio e dos investimentos. Os dois princípios sobre os quais deve se fundamenta uma política externa nacional são, portanto, o da

transparência democrática e o da representação dos interesses mais relevantes no plano econômico nacional, sem que isto signifique, contudo, a captura do processo decisório no plano estatal por grupos de interesse especial ou setorial. Para obviar tais ameaças, as iniciativas e ações da diplomacia profissional precisam ser objeto de frequentes interações com as mais diferentes associações de classe – de empresários e de trabalhadores –, assim como, especialmente, com o Parlamento (se necessário em caráter confidencial ou reservado, para negociações em curso).

Transparência e representação democrática não devem significar, no entanto, excesso de abertura em processos negociais, como reclamado muitas vezes por grupos de atuação específica, pois isto poderia comprometer o caráter confidencial e a necessária descrição das posições negociadoras. Da mesma forma, falsos democratismos – como a incorporação irrefletida de posições emanadas de sindicatos, de partidos, de ONGs etc. – tampouco deveriam guiar a ação externa do Estado, pois que suas posições tendem a redundar em impasses negociais (até mesmo *ex ante*) devido à própria natureza contraditória dos interesses em causa. Grupos de ativistas, de caráter religioso ou político-ideológico, por exemplo, podem pretender capturar frações dos temas e processos decisórios conduzidos no âmbito diplomático.

### **3.7 Instrumentos de ação de uma política externa nacional**

São muitas as ferramentas à disposição do Estado para o exercício de sua política externa, sendo o mais importante, obviamente, o corpo burocrático encarregado de operar a diplomacia profissional. Os dirigentes costumam, igualmente, se cercar de assessores diretos, que podem ou não ser diplomatas, mas que dispõem, supostamente, de um saber especializado nos temas afetos às relações exteriores do país. Outras instâncias podem interferir no processo decisório da política externa, mormente em regime parlamentar. Mas o básico, ou até essencial, é que exista unidade efetiva de comando, uniformidade do processo decisório e conformidade no processo de implementação das decisões. Essas características estão bem mais asseguradas no próprio ambiente profissional corporativo, ou seja, o da diplomacia institucional, do que na diversidade de interesses normalmente

existentes em sociedades urbanizadas, complexas e sujeitas a fortes alternâncias políticas.

Uma política externa formada a partir de vários centros decisórios começa por não ter objetivos homogêneos e tende a apresentar metas fragmentadas, ou até mesmo contraditórias, que respondem aos diversos “insumos” e pressões recebidos ao longo do processo de formulação e de composição, mesmo se a concepção inicial partir de um único centro. A divisão pode assumir um caráter bicéfalo, com pelo menos uma instância independente da diplomacia profissional envolvida na preparação e implementação da agenda externa; pode não ser tão grave se o trabalho envolvido for apenas de assessoria, mas se ele envolver igualmente representação e defesa pública existe um risco real de discursos contraditórios ou não coincidentes. A “divisão do trabalho” deve ter um único centro “decisor”, não ser uma espécie de “cooperativa diplomática” atuando em bases voluntaristas. Por outro lado, quando a diplomacia se exerce a partir de vários centros decisórios, ou quando personalidades estranhas ao processo de tomada de decisão nessa esfera se insinuam na representação, ou na própria negociação em curso, o resultado pode ser errático ou contraditório, com inevitáveis prejuízos para o país.

As estratégias e táticas mobilizadas pela diplomacia podem e devem ser diversificadas, com a adequação de cada instrumento de ação ao tipo de foro aplicável em cada caso – bilateral, regional ou multilateral –, ou ainda em função das coalizões possíveis segundo a natureza do problema em causa (político, comercial, tecnológico, de segurança etc.). Caberia, no entanto, ficar atento para a “gradação” progressiva das iniciativas diplomáticas eventualmente lançadas, de maneira a evitar-se a exposição direta do responsável último pela diplomacia – que é o próprio chefe de Estado – em propostas meramente exploratórias ou de duvidosa aceitação por parceiros não consultados previamente. Por outro lado, não se deve descartar qualquer tipo de foro ou de método: o multilateralismo, absolutamente dominante atualmente, não dispensa arranjos e acordos bilaterais, assim como coalizões regionais ou temáticas-tópicas.

Para ser mais preciso, poucos países apreciam aderir a iniciativas prontas e a soluções “acabadas”, sentindo-se obviamente mais confortáveis a

partir de consultas preparatórias e mediante o acolhimento de suas sugestões. Da mesma forma, a situação de liderança, se ela não é dada naturalmente pelo diferencial de poder econômico, político e militar, com todos os cuidados associados à autocontenção, pode causar suspeitas ou desconforto em parceiros regionais, incomodados em ver surgir um “mais igual” em seu próprio meio. A liderança não deve jamais ser autoproclamada, mas sim é o resultado de um consenso que pode emergir naturalmente a partir de fontes reais de poder, não de proclamações unilaterais: trata-se antes de uma aceitação do que de uma imposição, ainda que gentil. A arrogância derivada do tamanho, ou da importância eventual do país numa determinada área, é um pecado mortal que o diplomata negociador deve evitar em qualquer circunstância, assim como o é a adesão irrefletida a propostas de qualquer “parceiro” dominante, pois ele geralmente tende a mudar de posição muito mais facilmente, já que pode “arrastar” novas coalizões em função justamente de seu poderio material ou financeiro. A diplomacia brasileira, para ficar numa postura muito conhecida, tem recusado sistematicamente assumir qualquer missão de “liderança” na América do Sul ou na América Latina, por saber que vizinhos maiores não apreciam ser relegados a posições subalternas ou ver iniciativas de “irmão maior” serem apresentadas de maneira unilateral, sem prévia coordenação reservada. Nem sempre, contudo, a corporação diplomática profissional consegue impedir que uma diplomacia “presidencial” mais afoita empreenda esses exercícios de liderança não solicitada, quando não existe uma demanda clara no plano geral, ou quando os ambientes regulatórios nacionais são pouco convergentes no plano do comércio ou dos investimentos em infraestrutura.

#### **4. Fundamentos empíricos de uma diplomacia concreta: a do Brasil**

Expostas as bases conceituais de uma política externa racional, ou ideal, com uma discussão genérica e quase abstrata dos métodos e propósitos de uma diplomacia hipoteticamente indefinida, caberia, agora, examinar, ainda que brevemente, os fundamentos empíricos de uma diplomacia concreta, a do Brasil, ainda que limitada aos tempos recentes das políticas externas das últimas duas décadas. Esse tipo de exercício deveria, preferencialmente, ser conduzido numa perspectiva histórica mais ampla e seguindo uma abordagem

de estilo comparativo, inclusive, para testar algumas das “teses” axiomáticas expostas nas seções precedentes, mas sem maiores cuidados com suas conexões efetivas a uma determinada realidade, neste caso a da política externa e a da diplomacia do Brasil.

Tal tipo de exposição e análise interpretativa deveria partir de uma descrição detalhada da atuação diplomática do serviço exterior brasileiro, com base nos critérios metodológicos e substantivos acima propostos, com vistas a avaliar em que medida as ações e as iniciativas diplomáticas do Brasil produziram, ou não, resultados concretos a partir da proclamação de objetivos pelos responsáveis de sua diplomacia no período recente. Trata-se de algo factível, com base em uma transcrição das intenções iniciais, seguida de uma exposição a mais completa possível dos eventos registrados e dos processos realizados, finalizando por um balanço honesto dos ganhos alcançados. Tendo em vista, todavia, a natureza desse ensaio, cabe limitar o exame a uns poucos exemplos da diplomacia das duas últimas décadas.

Em qualquer hipótese, nenhuma diplomacia pode ser concebida, exercida ou implementada a partir da estratosfera, como se fosse de um Estado hegeliano-racional, pairando acima das paixões e interesses de atores reais, e sim a partir de situações concretas, tomando por base a situação real do país, seus ativos diplomáticos, suas vantagens comparativas (sempre relativas, como ensinava David Ricardo), seus trunfos e desvantagens em função do objeto em causa no processo diplomático. Existem poucas grandes potências no sistema internacional, muitas potências médias (com variadas dotações de fatores) e uma infinidade de pequenos Estados, sem condições reais de moldar a agenda internacional, mesmo formando grandes coalizões nominalmente majoritárias. Uma resolução da Assembleia Geral, hipoteticamente aprovada a 190 votos, tem menos poder do que uma decisão do Conselho de Segurança, que tem “força de lei” internacional, mesmo quando emanada a partir das piores intenções.

Uma declaração emanada de uma grande conferência diplomática, visando teoricamente o “bem comum universal”, pode não ser tão efetiva, e de fato não o é, quanto um tratado duramente negociado durante anos, mas que ainda assim pode não contar com a adesão de uma ou mais das superpotências, o que diminui, terrivelmente, sua eficácia no plano

internacional. É o caso concreto, por exemplo, da Convenção de Montego Bay, sobre o Direito do Mar, do Estatuto de Roma, regulando o funcionamento do Tribunal Penal Internacional, ou de alguns acordos ou protocolos ambientais, não ratificados ou descumpridos por algumas dessas grandes potências, quando não “desassinados” ou denunciados por grandes e pequenas potências. Assistiu-se, nas últimas décadas, a alguns exemplos desse tipo, relativamente a tratados sobre desarmamento, a convenções trabalhistas (das quais o Brasil não é aderente ou das quais se desprende) e até mesmo a desligamentos de organizações e acordos solenemente contraídos no passado: os Estados Unidos, por exemplo (e para concretizar sobre a postura de uma superpotência) se retiraram duas vezes da Unesco, uma primeira vez sob Ronald Regan, e mais recentemente sob Trump (este também o fez em relação à OMS, em plena pandemia, acusando-a de ser “leniente” com o “vírus chinês”), assim como o mesmo Trump tentou desmantelar quase tudo o que os EUA instituíram, no plano multilateral, desde Bretton Woods (a OMC, certamente, e quase a própria Otan) e, no plano plurilateral ou bilateral, a denúncia do Nafta original (o acordo de livre comércio com Canadá e México, de 1994, substituído por dois acordos bilaterais, com diversas restrições protecionistas), assim como a retirada do TPP a 12 países da Ásia Pacífico (o Acordo de Parceria Transpacífica, ainda assim confirmado e ratificado entre os onze restantes parceiros, sendo que a China, contra a qual o esquema de liberalização comercial tinha sido concebido, já solicitou adesão, na ausência dos EUA). A própria Rússia de Putin denunciou o acordo de limitação de armas estratégicas, negociado e assinado no breve período de *détente* entre Regan e Gorbachev.

Esse equilíbrio instável de interesses nacionais e convergências internacionais, mantido de forma bastante hipócrita entre as grandes potências, requer, portanto, uma grande habilidade diplomática da parte das potências médias, que são as que podem fazer alguma diferença entre a arrogância dos maiores – os “mais iguais” – e a impotência dos menores. O Brasil se situa claramente nesse universo de países que podem fazer alguma “diferença” nas negociações internacionais, uma vez que essas potências médias, entre as quais o Brasil se inclui, não são capazes de determinar sozinhos a agenda internacional, mas podem influenciá-la em função de sua qualidade de “pontes”

de entendimento entre os iguais e os mais iguais. O exercício concreto dessa “diferença” depende de sua capacidade de mediar e conciliar entre interesses contraditórios, oferecendo soluções inovadoras, equilibradas e aceitáveis para todas as partes, de maneira a permitir que o melhor “produto” diplomático possa ser adotado consensualmente pelas partes do processo negociador.

A diplomacia brasileira já provou, historicamente, ser capaz de exercer esse papel, nos planos regional e multilateral, em temas comerciais, ambientais, sociais ou mesmo técnico-científicos, dada a alta qualidade de seu corpo profissional. Pelas suas características étnicas e religiosas, pela abertura de orientações políticas do país, pela sua condição de economia diversificada, pela qualidade de seus cientistas e técnicos setoriais, o Brasil é um mediador por excelência, e assim deve se manter, não apenas em função de algum prestígio próprio para a sua diplomacia, mas para o atingimento de seus interesses nacionais, que só podem ser alcançados pela autonomia de decisões, pela independência natural de suas posturas diplomáticas, pela flexibilidade e abertura a situações de tensão, sempre no respeito ao Direito Internacional e em obediência a uma única ideologia: a do desenvolvimento. Cabe zelar para que ela continue assim, o que nem sempre é possível, pois que se o corpo profissional do Itamaraty é suficientemente capaz de formular posições adequadas ao registro histórico e aos interesses atuais da nação, não é ele que determina, em última instância, as posturas efetivas que o país assume no plano externo, que dependem, basicamente da vontade do chefe de Estado.

O período aqui compreendido, nesta seção conclusiva, parte de dois mandatos (1995 a 2002) do presidente Fernando Henrique Cardoso, intelectual de estatura consagrada, estudioso das coisas do Brasil e dotado de audiência internacional, embora tisonado pela infeliz emenda constitucional da reeleição, mas reconhecido pelo seu papel de coordenador de Plano Real, na fase anterior como ministro da Fazenda do governo Itamar Franco –, um dirigente de perfil cosmopolita, professor de academias estrangeiras, que já possuía experiência diplomática ao ter exercido a chefia do Itamaraty de setembro de 1992 a maio de 1993. Nesse período, uma de suas iniciativas mais ousadas – inclusive contestada por militares e diplomatas – foi a aceitação e ratificação do Tratado sobre Não Proliferação Nuclear, recusado e acusado durante mais de

três década pela diplomacia dos governos militares e pelos próprios diplomatas como sendo iníquo e discriminatório, ao distinguir entre potências nuclearmente reconhecidas e aceitas como tal, e todos os demais países, supostamente proibidos de construir, armazenar e desenvolver artefatos nucleares para fins bélicos. Apesar de não ser um tratado onusiano – mas proposto e oferecido unilateralmente à comunidade internacional por três dessas potências, EUA, URSS e Reino Unido –, o TNP tornou-se uma espécie de marco paradigmático nos regimes de não proliferação e um padrão que passou a ser seguido em outras esferas, em armas químicas e biológicas.

Já como chanceler, FHC tinha promovido a adesão do Brasil ao tratado que criou a OPAQ, o órgão que instituiu a organização de monitoramento e controle de armas químicas – num estilo quase similar ao da AIEA, mas ainda mais intrusivo –, assim como a regime de controle de tecnologia dos mísseis, o MTCR, assim como uma aproximação a outros mecanismos de monitoramento de tecnologias sensíveis ou de uso dual. Todos esses passos se explicam pelos fatos de o Brasil, do final do regime militar e do início da redemocratização, ainda estar preso a uma visão da soberania nacional que ignorava as sanções que estavam sendo impostas ao país justamente por manter uma política ambígua no plano da segurança internacional e por ter se aproximado de alguns “Estados vilões” (*rogue States*) da comunidade internacional, como o Iraque de Saddam Hussein ou a Líbia do coronel Kadhafi, conhecidos proliferadores nucleares ou de armas químicas e eventuais promotores do terrorismo internacional. Ainda no governo Sarney, um militar francês, sob cobertura do anonimato, chegou a incluir o Brasil ao lado desses países “vilões”, recomendando que um “*apartheid* tecnológico” fosse aplicado contra todos eles. Mesmo no governo democrático e respeitado de FHC, o país continuou submetido ao cerceamento seletivo no acesso a tecnologias avançadas e a equipamentos e materiais de uso dual, por justamente não ter ainda aceito vários regimes de não proliferação (não apenas nuclear).

Independentemente desses episódios vinculados a capítulos muito específicos das preocupações de segurança internacional das grandes potências, a diplomacia de FHC foi extremamente bem sucedida, exatamente por ter combinado uma excelente osmose entre a base técnica e operacional

do Itamaraty e as formulações inovadoras vindas da diplomacia presidencial que o “presidente accidental” conduziu com bastante êxito, não obstante algumas inquietações com a plena consecução do Plano Real e as dificuldades reais derivadas das crises financeiras do final dos anos 1990, que levaram o Brasil a assinar três acordos *stand-by* com o FMI, preventivos em suas finalidades de aumentar as reservas em divisas e afastar as ameaças de calote (como tinha ocorrido com a Rússia e alguns países asiáticos).

Do ponto de vista dos parâmetros descritos nas seções precedentes, os anos FHC preencheram muito de perto os critérios de uma política externa adequada às necessidades de uma potência média como o Brasil, a partir de uma ampla interface colaborativa entre a diplomacia e as autoridades econômicas para um atendimento satisfatório das necessidades de estabilização macroeconômica obtida pelo Plano Real de 1994 e seus ajustes em 1999. Sua diplomacia atendeu aos requisitos de transparência e eficácia nos objetivos de bom relacionamento bilateral com os grandes parceiros estrangeiros, e efetivou uma transição exitosa do antigo conceito vago de América Latina para objetivos bem focados no âmbito da América do Sul: em agosto de 2000, FHC acolheu os dirigentes de todos os países sul-americanos para lançar a IIRSA, Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana, com metas voltadas para a integração física, como conexões de infraestrutura de transportes, comunicações e energia.

Os dois mandatos do governo Lula (2003-2010) foram, também, muito bem-sucedidos nos planos multilateral, regional e bilateral, inclusive com iniciativas ousadas que aumentaram tremendamente a audiência do Brasil no cenário mundial e regional. Eles destoaram, entretanto, dos diferentes critérios conceituais e operacionais esboçados nas seções anteriores, dada uma inversão nos processos de tomada de decisão quanto a determinados capítulos das relações exteriores, saindo das etapas preliminares sob o controle do Itamaraty para um comando centralizado no próprio presidente ou seus assessores mais próximos no Palácio do Planalto. Os padrões então adotados na definição de objetivos diplomáticos e na sua implementação prática dispensaram a análise técnica dos diferentes escalões da diplomacia profissional para serem objeto de decisões adotadas segundo posturas do próprio partido no poder, sendo que alguns dos assessores presidenciais

dispunham de um conhecimento apenas amador da política internacional, guiando-se mais por simpatias ideológicas do que por um estudo técnico fundamentado de cada uma das grandes iniciativas lançadas.

Ocorreu, sob os dois mandatos do presidente Lula, o lançamento de projetos de uma ambição talvez acima da capacidade operacional do Brasil ou de sua diplomacia, como a formação de uma nova instância de consulta e coordenação entre países da América do Sul, a Unasul, em substituição à IIRSA de FHC, descontinuada, em parte também para distanciar-se do projeto americano da Alca (Área de Livre Comércio das Américas, implodida logo em 2005, com a ajuda de venezuelanos e argentinos) e da possível interferência da OEA, de âmbito hemisférico (sob a supervisão dos EUA). Outras iniciativas, de formação de grupos regionais, com escassa identidade de objetivos e pouca convergência de agendas de trabalho, foram o IBAS (grupo formado com outros dois parceiros, Índia e África do Sul) e, mais tarde, o Bric, com a Rússia e a China, ademais da Índia, depois acrescentado pela África do Sul, formando o Brics. Foram também organizados pelo governo Lula grandes encontros entre presidentes da América do Sul e seus contrapartes africanos, por um lado, e os dirigentes de países árabes, de outro. Nenhuma dessas iniciativas contou com avaliações independentes para julgar sobre sua eficácia relativa quanto a resultados práticos para o Brasil, embora ocorresse uma proliferação de artigos acadêmicos saudando o dinamismo da diplomacia dos governos do presidente Lula – chamada de “ativa e altiva” por seu chanceler –, quase todos oferecendo amplo apoio à suposta liderança do Brasil no âmbito de um indefinido “Sul Global”. A própria propaganda oficial enfatizou as novas características dessa diplomacia, como sendo uma especialmente dirigida às “relações Sul-Sul”, numa clara divergência com antigos parâmetros da diplomacia tradicional, no sentido “ecumênico-universalista”.

Os anos de diplomacia sob os governos Lula representaram, assim, elementos de ruptura com os padrões tradicionais do Itamaraty, embora mantivessem os instrumentos básicos da política externa autonomista construída durante décadas, baseada numa estrita conformidade com os métodos do multilateralismo econômico e político e a busca (até constitucionalizada em 1988) da integração regional. De todas as iniciativas lançadas – inclusive o engajamento numa missão de paz no Haiti,

presumivelmente uma espécie de bilhete de ingresso no Conselho de Segurança da ONU, também buscado por meio de um G4, uma aliança com Alemanha, Índia e Japão, com vistas a uma reforma da Carta e a ampliação do seu instrumento decisor máximo –, a única que parece ter sido mais ou menos preservada ao longo dos anos, inclusive nos governos sucessores, foi o Brics, do qual resultou a criação de um banco de fomento com sede em Xangai, a despeito de marcadas diferenças de *status* geopolítico entre os três países em desenvolvimento e as duas grandes autocracias da Eurásia.

A Unasul, que parecia promissora, desviou-se de seus objetivos vagamente integracionistas, ao ser dominada pelos interesses dos governos bolivarianos (Venezuela, Equador e Bolívia), mas soçobrando depois com as crises econômicas da Venezuela e a emergência de governos conservadores no Brasil, no Chile e na Argentina. O Mercosul, por sua vez, não avançou praticamente nada nos seus objetivos originalmente comercialistas, enveredou por uma retórica política pouco compatível com o eixo central do tratado de Assunção e ousou integrar como membro pleno, aliás ilegalmente, uma Venezuela que não cumpria qualquer dos requisitos técnicos de sua união aduaneira. O volume de comércio intrabloco diminuiu ao longo dos anos, seu peso no comércio exterior do Brasil reduziu-se à metade a partir da segunda década e a China invadiu os mercados internos de todos eles, rompendo com a “dependência” que a Argentina mantinha em relação ao Brasil nas três décadas anteriores.

Depois de uma breve “normalização” de padrões diplomáticos, segundo as linhas mais tradicionais do Itamaraty, nos dois anos e meio do governo de Michel Temer, a política externa e a diplomacia do Brasil foram abaladas por um tsunami de bizarrices “antiglobalistas” jamais vistas em qualquer momento das relações internacionais do país nos dois séculos desde a independência, sob o governo altamente errático de Jair Bolsonaro, eleito numa revolta antipetista ocorrida a partir de 2013 e magnificada pelo *impeachment* do quarto governo do PT, o de Dilma Rousseff, em 2016. A ruptura ocorreu em todas as frentes de trabalho, com uma ideologização conservadora – na verdade reacionária – de praticamente todas as questões inscritas na agenda bilateral, regional e multilateral do Brasil, nos terrenos do meio ambiente, dos direitos humanos, da integração regional, das “alianças estratégicas”, enfim, em

praticamente todos os foros de trabalho abertos ao “engenho e arte” da diplomacia profissional (que foi totalmente subalternizada por assessores presidenciais claramente incompetentes do ponto de vista dos padrões de conduta de uma diplomacia “normal”).

As crises no relacionamento externo criadas com quase todos os grandes parceiros praticamente isolaram o Brasil no cenário diplomático internacional e mesmo o único “sucesso” na frente da diplomacia comercial, a conclusão de um acordo de associação entre o Mercosul e a União Europeia, assinado preliminarmente logo ao início do governo Bolsonaro, em junho de 2019, perdeu qualquer chance de ser aprovado, ratificado e colocado em vigor durante sua vigência, em função da conduta pessoalmente inapropriada do presidente e da sua política ambiental, virtualmente destrutiva em relação aos padrões observados até 2018. Não apenas como resultado da imensa perda de prestígio externo incorrida pelo Brasil nesse período, mas também por resultados desastrosos na frente interna durante a pandemia da Covid, nos embates contra a cultura e os direitos humanos e pelas tentativas de rompimento das instituições democráticas, a reeleição de Bolsonaro foi derrotada por pequena margem de votos nas eleições de outubro de 2022, obtendo seu terceiro mandato o candidato Lula.

Do ponto de vista dos padrões diplomáticos e das grandes orientações de política externa, o que foi anunciado, durante a campanha e nos primeiros meses de governo, em 2023, foi um retorno à diplomacia “ativa e altiva” dos dois mandatos anteriores, com ênfase na integração regional, um novo impulso na cooperação com os países africanos, na retomada de relações normais com os parceiros europeus (vários deles financiadores do Fundo Amazônia) e com as duas grandes potências econômicas da conjuntura, os Estados Unidos e a China, esta muito no quadro do Brics, cuja intenção parece ser a de ampliar esse grupo para reforçar suas pretensões de liderar uma espécie de coalizão contra a OCDE, organismo ao qual os dois governos brasileiros anteriores pretendiam associar o Brasil como novo membro latino-americano (depois de vários outros na região e fora dela). Em outros termos, o governo Lula 3 teria a intenção de retomar métodos, procedimentos e iniciativas diplomáticas segundo linhas claramente distintas das bases conceituais e operacionais

examinadas e discutidas nas seções anteriores deste ensaio, que se encaixavam mais nos padrões tradicionais do Itamaraty.

O principal problema diplomático do terceiro mandato de Lula é que a sua agenda preferencial vai ter de se desdobrar em meio a uma agenda internacional bastante modificada em relação àquela vigente na primeira década do século, afetada basicamente pelo acirramento do relacionamento não cooperativo entre aquelas duas superpotências (podendo caminhar para um conflito de consequências imprevisíveis) e, mais dramaticamente, pela guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, o que alterou radicalmente o cenário anterior, já de divisão clara entre as democracias de mercado e as duas grandes autocracias, mas não, até fevereiro de 2022, de confrontação direta entre esses dois blocos, paralelamente a um “não alinhamento” não formalizado em grande parte do assim chamado Sul Global, que observa certo “neutralismo” oportunista. Ao não se alinhar claramente ao espírito e à letra da Carta da ONU e às normas mais elementares do Direito Internacional – a despeito de votações mais do que simbólicas no âmbito da Assembleia Geral da ONU e não do Conselho de Segurança, bloqueado pelo veto abusivo da Rússia –, a postura diplomática do governo Lula no tocante a essa guerra de agressão corre o risco de se alienar de tradicionais parceiros ocidentais, ao pretender manter a relação preferencial no quadro do Brics, concebido equivocadamente por Lula como possível alavanca criadora de uma “nova ordem mundial”, alternativa à presente ordem, supostamente dominada pelas grandes potências ocidentais. A falta de realismo do presidente já o levou a endossar ideias claramente inexecutáveis, no sentido de substituir a dominância do dólar nos intercâmbios globais por moedas locais ou por “moedas comuns” do Mercosul ou do Brics, projetos economicamente inviáveis nas presentes circunstâncias.

O exame circunstanciado das bases conceituais e operacionais das diversas políticas externas e das diplomacias que se sucederam nas últimas duas décadas, tal como conduzido neste ensaio, indica certa diversidade de orientações e de métodos entre os governos, com algumas rupturas setoriais e uma grande alteração momentânea dos padrões fundamentais de trabalho na frente externa na fase mais recente, agora seguido por uma tentativa de retorno às inovações partidárias da diplomacia lulopetista, mas em condições

bem alteradas com respeito aos exercícios anteriores. Os processos decisórios em cada um dos governos também apresentaram diferenças de ênfase e até algumas transformações radicais sob a “diplomacia do antiglobalismo”, mas em todos eles se registrou uma atuação mais afirmada da chamada “diplomacia presidencial”, com resultados muito distintos em cada um deles (inclusive pela ausência, nos experimentos lulopetistas e bolsonarista, de um planejamento estratégico para a diplomacia, efetuado a partir da própria diplomacia profissional). O governo de apenas um mandato do presidente Bolsonaro revelou, sobretudo, uma indesejável degradação democrática no plano interno e uma verdadeira demolição diplomática no plano externo.

Espera-se que, ao longo dos próximos anos, as orientações de trabalho e as condutas oficiais no âmbito da política externa e da diplomacia brasileiras retomem padrões mais conformes ao estilo habitual do Itamaraty, ou pelo menos mais próximos dos conceitos enunciados nas primeiras seções deste ensaio, e bem menos marcados por peculiaridades ideológicas que distanciam as relações internacionais do Brasil do ideal que se espera de um país vocacionado a uma ampla participação nos foros abertos ao engajamento de seus representantes diplomáticos, mas ainda dotado de escassas alavancas de poder para influenciar decisivamente os rumos da ordem global em transição para a multipolaridade almejada por seus dirigentes.