

# “DEMOCRATIZAÇÃO DO CONHECIMENTO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: REFLEXÕES SOBRE O DIÁLOGO ENTRE A DIPLOMACIA E A ACADEMIA”

Sérgio Eduardo Moreira Lima <sup>1</sup>

**Resumo:** O presente ensaio procura tratar do tema da democratização do conhecimento das Relações Internacionais, sobretudo no âmbito da interação entre diplomacia e academia, a partir da perspectiva institucional da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). Criada por lei, em 1971, a FUNAG tem por missão institucional atividades culturais e pedagógicas no campo das relações internacionais e da história diplomática do Brasil; divulgação da política externa brasileira e formação no País de uma opinião pública sensível aos problemas da convivência internacional. No atual cenário internacional, em permanente mudança, o conhecimento da realidade externa faz-se imprescindível para que estejamos alertas a fatores que tem impacto crescente no cotidiano dos povos. Mais do que conhecimento e informação, é necessário estarmos imbuídos de discernimento crítico e disposição para agir em defesa de valores e ideais que nos conferem identidade como nação. Portanto, não basta entender a dinâmica das relações internacionais – é preciso influir na evolução dessa realidade externa para promover e proteger direitos e interesses.

**Palavras-chave:** Diplomacia, Academia, Democratização do Conhecimento, Educação, Pesquisa, Relações Internacionais.

**Abstract:** This essay aims to explore the subject of the democratization of knowledge in the field of International Relations, especially in the context of interaction between diplomats and scholars, from the institutional perspective of the Alexandre de Gusmão Foundation (FUNAG). Established by law in 1971, FUNAG has the institutional mission of promoting cultural and educational activities in the areas of international relations and Brazilian diplomatic history; promoting the Brazilian foreign policy and contributing for a better public understanding of international issues. In the current, constant changing international setting, knowledge about external realities is paramount, in order to be aware of the factors which impact the everyday life of peoples. Knowledge and information are not enough, for we must be imbued with critical discernment and willing to act in the defense of values and ideals which grant us identity as a nation. Therefore, one must not

<sup>1</sup> Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão e diplomata de carreira. Graduado em Direito pela UERJ, mestre em Direito Internacional Público pela Universidade de Oslo. cursou os cursos de Aperfeiçoamento (CAD) e de Altos Estudos (CAE) pelo Instituto Rio Branco.

only understand the dynamics of international relations, but also be able to influence the evolution of the external realm in order to promote and to protect rights and interests.

**Keywords:** Diplomacy, Academy, Democratization of Knowledge, Education, Research, International Relations

## INTRODUÇÃO

Pretendo tratar o tema da democratização do conhecimento das Relações Internacionais do ponto de vista da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e dos órgãos a ela vinculados no processo de diálogo e interação envolvendo o papel da diplomacia e o da academia. Buscarei também inseri-lo no contexto da história diplomática para ressaltar a importância da pesquisa. Espero poder contribuir para a reflexão sobre uma perspectiva distinta de análise das relações internacionais com foco em princípios, ideias e valores que têm orientado a política externa brasileira. O objetivo dessa narrativa é estimular o desenvolvimento conceitual da disciplina e sua compreensão a partir de uma leitura axiológica.

## HISTÓRICO E ORGANIZAÇÃO DA FUNAG

Quem foi Alexandre de Gusmão? A Fundação que tenho a honra de presidir leva o nome de personalidade histórica que influenciou na formação do pensamento diplomático brasileiro. Trata-se do diplomata Alexandre de Gusmão, nascido em Santos, em 1695. Teve que sair do Brasil, onde eram proibidas as instituições de ensino superior, para estudar na Universidade de Coimbra. Como conselheiro de D. João V, rei de Portugal, Gusmão destacou-se na negociação do Tratado de Madri em 1750, marco na solução das disputas territoriais entre as coroas de Portugal e Espanha. Além de mover a linha de Tordesilhas, de forma a refletir a expansão do povoamento no Brasil, o Tratado consagrou o *uti possidetis*. Este princípio, oriundo do direito privado romano, inspirou a doutrina jurídica que, após a Independência do Brasil, orientou o processo diplomático da negociação das linhas limítrofes do território brasileiro<sup>2</sup>.

Criada por lei, em 1971, a FUNAG tem por missão institucional atividades culturais e pedagógicas no campo das relações internacionais e da história diplomática do Brasil; divulgação da política externa brasileira e formação no País de uma opinião pública sensível aos problemas da convivência internacional. A Fundação atua como “braço acadêmico do Itamaraty”, no dizer de um de seus ex-presidentes, o Embaixador João Clemente Baena Soares, ex-Secretário-Geral da OEA. Forma um elo entre diplomacia, academia e sociedade.

Dois unidades específicas da estrutura organizacional da FUNAG assistem-na na consecução de sua missão estatutária: o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), em Brasília, e o Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD), no Rio de Janeiro.

<sup>2</sup> Vide. GOES FILHO, Synesio Sampaio. Navegantes, Bandeirantes Diplomatas (Um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil). Edição revista e atualizada – Brasília: FUNAG, 2015 / CORTESÃO, Jaime. Alexandre de Gusmão e o Tratado de Madrid. Brasília: FUNAG/Imprensa Nacional do Estado de São Paulo, 2006

Criado em 1985, o IPRI interage com o meio acadêmico. Promove e divulga estudos e pesquisas sobre relações internacionais; coleta e sistematiza dados, além de realizar palestras e seminários. Ao mesmo tempo, atua como órgão de intercâmbio científico e colaboração com instituições nacionais e estrangeiras. Lançou em 2015 a revista *Cadernos de Política Exterior*, assim como o *Repertório de Política Externa*. Trata-se, este último, de compilação, organizada por temas, de trechos de manifestações de autoridades brasileiras no campo da política externa e das relações internacionais, com ênfase nos discursos, artigos e entrevistas.

O CHDD, por sua vez, foi criado em 2001, com sede no Palácio Itamaraty do Rio de Janeiro, onde está localizado o mais rico acervo sobre a história diplomática do Brasil. Com o objetivo de promover estudos sobre a história diplomática, atua em várias frentes, como a criação e difusão de instrumentos de pesquisa, a edição de livros e documentos e a realização de exposições sobre esses temas. Sua meta é preservar e difundir a memória da diplomacia e das relações internacionais do País. A publicação semestral *Cadernos do CHDD* apresenta ensaios sobre temas ligados à memória diplomática do Brasil.

Com a sua biblioteca digital gratuita, com 600 obras, a FUNAG tem contribuído para a democratização do acesso ao conhecimento das relações internacionais e para a divulgação no exterior do pensamento diplomático brasileiro, da memória das relações internacionais do País, bem como da literatura correspondente. O sítio da Fundação na internet permite a leitura de suas publicações em qualquer parte do mundo. Em 2014, o número de livros baixados na Biblioteca Digital cresceu mais de 50%, com o total de 1.23 milhão de obras consultadas. Essa tendência ao crescimento se manteve em 2015, quando foram registrados quase 1.5 milhão de *downloads*.

Organizado em coleções temáticas, o acervo bibliográfico compreende autores brasileiros, clássicos estrangeiros, traduzidos para o português, além de documentos históricos de relevo para a política externa brasileira, títulos de interesse sobre questões contemporâneas e manuais preparatórios para concursos de acesso ao Instituto Rio Branco e ao universo acadêmico. Dado o caráter multidisciplinar das Relações Internacionais, a biblioteca digital possui livros que abrangem amplo espectro do conhecimento, como economia, direito, história, geografia, meio ambiente, línguas, estudos políticos e sociais.

## ESTATÍSTICAS

Em 2014, os usuários no exterior responderam por 64% do acesso ao portal da FUNAG, frente a 36% no Brasil, o que reflete mudança no alcance das publicações e das atividades da Fundação. Em 2015, os acessos no exterior aumentaram para 67% contra 33% no Brasil. Os principais países de origem das consultas, no biênio 2014-2015, foram os EUA, China e Alemanha. Observa-se que, no primeiro trimestre de 2016, o crescimento do acesso dos livros digitais da Funag ultrapassou 29% nos EUA; 5% na China e 236%, no Reino Unido.

Qual o conceito da Funag no mundo? Pelo quinto ano consecutivo, a Universidade da Pensilvânia, nos EUA, que realiza estudo comparativo e classifica os melhores *think tanks* em escala global, considerou a Funag, no relatório publicado em janeiro último, uma das melhores instituições do gênero ligadas a governos do mundo. Trata-se de reconhecimento de mérito importante para a Fundação e para o Brasil.

## MISSÃO INSTITUCIONAL DA FUNDAÇÃO

Mercê da qualidade de suas obras e dos debates que organiza, a FUNAG concorre para o desenvolvimento da capacidade de pensamento autônomo em relações internacionais, necessária tanto para a evolução e a excelência acadêmica, como para a formulação da política externa. Dentre as características dessa política, sobressai o grau de autonomia, que mantém abertas as opções de desenvolvimento, a inserção e articulação internacional, bem como a capacidade de renovar-se, sem prejuízo das tradições, dos valores e princípios em que se fundamenta a ação externa.

Desde sua criação, a Fundação tem organizado conferências, seminários e desenvolvido intenso trabalho de publicação de debates e de teses sobre assuntos específicos de interesse para a política externa brasileira, na maioria das vezes em conjunto com o Itamaraty e em colaboração com outros órgãos. Em parceria com a FINEP, para citar um exemplo, editou a obra *Reflexões sobre a Política Externa Brasileira*, resultado de um ciclo de seminários realizados, em 1993, com o propósito de pensar as profundas transformações no cenário internacional no período pós-Guerra Fria e as mudanças internas no Brasil com a consolidação do regime democrático.

Mais recentemente, seminários acerca da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, governança global, papel do BRICS no sistema internacional, temas relacionados às comunidades brasileiras no exterior, inovação e competitividade, cadeias globais de valor, além de outros de interesse para as relações internacionais e para a política externa brasileira. A FUNAG promove ainda cursos para diplomatas estrangeiros provenientes de regiões, como América do Sul e África. Essas atividades demonstram a maneira pela qual busca atingir e promover seus objetivos estatutários.

De fevereiro a abril de 2014, o Itamaraty realizou, com o apoio da Fundação, os Diálogos de Política Externa, o mais amplo exercício de consulta à sociedade sobre o tema. Além das sessões de abertura e encerramento, contou com 14 painéis temáticos com ampla participação dos poderes públicos, da academia, de entidades de classe, de representantes das comunidades brasileiras no exterior. Ali foram debatidos conceitos, linhas gerais e assuntos específicos de política externa.

A agenda cobriu desde a integração sul-americana ao desenvolvimento sustentável, da promoção comercial à geopolítica da energia, das perspectivas da nova governança internacional às políticas públicas em benefício dos brasileiros no exterior.

Com essa iniciativa, o Itamaraty buscou dar maior transparência a suas atividades e fortalecer os canais de interação com a sociedade, sempre considerando o propósito mais amplo de aprimorar a atuação internacional do País e fortalecer o papel da política externa como vetor de desenvolvimento nacional. Os Diálogos mostraram variedade de cenários possíveis para o aprofundamento de pesquisas em relações internacionais.

Em 2014, a FUNAG organizou sua III Conferência de Relações Exteriores (CORE), em parceria com a Universidade de Brasília, em homenagem aos 40 anos de criação do primeiro curso de Relações Internacionais no Brasil, marco da colaboração do Itamaraty com a Academia. A III CORE teve por tema “O Brasil e as Tendências do Cenário Internacional”, objeto de apresentações em quatro painéis sobre “Distribuição de poder: paz e segurança”, “Integração regional: América do Sul”, “Comércio e

investimentos” e “Desenvolvimento sustentável (crescer, incluir e proteger)”. Em 2015, a IV CORE foi realizada na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, para marcar os 15 anos do primeiro curso no Brasil de doutorado em Relações Internacionais (2001). Seus trabalhos foram transmitidos ao vivo pela internet e ainda se encontram disponíveis no portal da FUNAG e em seu canal no Youtube, e também no FACEBOOK.

A CORE é realizada anualmente e oferece espaço para reflexão e interação com a academia sobre as relações internacionais e a política externa brasileira. Durante os dois dias do evento, diplomatas, representantes do governo e acadêmicos proferem palestras e debatem os principais temas da política externa brasileira. A audiência é composta de acadêmicos, formadores de opinião e autoridades governamentais. Por ocasião dessas Conferências, a Funag organiza paralelamente encontros anuais com coordenadores da disciplina de Relações Internacionais em Universidades brasileiras. A importância desses encontros reside na interação com os responsáveis pelos cursos e na prospecção de áreas e temas específicos sobre os quais haja interesse mútuo de debater e cooperar, bem como de publicações tanto de livros Clássicos, como de Manuais para concursos e de monografias sobre assuntos da agenda internacional.

A permanência da FUNAG entre as melhores em sua categoria, de acordo com a Universidade da Pensilvânia, deve-se não apenas aos debates que promove como também às obras que edita. Essa plataforma de difusão do conhecimento compreende desde títulos clássicos, como *A Política entre as Nações*, de Hans Morgenthau; *Paz e Guerra entre as Nações*, de Raymond Aron; *A Sociedade Anárquica*, de Hedley Bull; *A Guerra do Peloponeso de Tucídides*; até as teses do Curso de Altos Estudos (CAE) do Instituto Rio Branco (IRBr), aprovadas com alto conceito e recomendadas à publicação pela Banca Examinadora. A propósito, a Funag acaba de relançar a Coleção Clássicos IPRI, com o livro *Relectiones sobre os Índios e o Poder Civil*, do autor quinhentista Francisco de Vitoria.

A iniciativa foi estimulada pelos coordenadores de Relações Internacionais e não se trata de um simples ato de rotina editorial. A obra, bem como as demais da Coleção é objeto de referência por sua contribuição à formação acadêmica e ao desenvolvimento conceitual do Direito e das Relações Internacionais. Os livros da Coleção encontram-se esgotados, mas estão disponíveis digitalmente, no site da Funag. Ainda em 2016, serão lançados os *Escritos Políticos* de Immanuel Kant, com o prefácio de Carlos Henrique Cardim, bem como a reedição paulatina das obras mais procuradas.

A missão da FUNAG se reveste de especial importância em tempos em que a interdependência das nações é potencializada pela globalização. Hoje sentimos mais intensamente os efeitos internos de decisões que são tomadas por atores em outras partes do globo, sejam Estados nacionais, organismos internacionais, entidades não governamentais e, até mesmo, indivíduos ou grupos.

## A IMPORTÂNCIA DA PESQUISA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

No atual cenário internacional, em permanente mudança, o conhecimento da realidade externa faz-se imprescindível para que estejamos alertas a fatores que tem impacto crescente no cotidiano dos povos. Mais do que conhecimento e informação, é necessário estarmos imbuídos de discernimento crítico e

disposição para agir em defesa de valores e ideais que nos conferem identidade como nação. Portanto, não basta entender a dinâmica das relações internacionais – é preciso influir na evolução dessa realidade externa para promover e proteger direitos e interesses.

Instrumental nessa missão é a pesquisa das relações internacionais, tanto a conduzida pelos atuais e futuros acadêmicos, quanto aquela, mais aplicada, que é produzida no dia a dia pelas embaixadas e órgãos do serviço exterior.

A reflexão desenvolvida na Academia e aquela feita pelos diplomatas podem diferir em seus propósitos e no seu tempo de ação. O pensamento nas universidades é voltado essencialmente para a análise e a percepção dos fatos resultantes do comportamento humano e de suas instituições. Para o acadêmico, a política externa e as relações internacionais são fenômenos a serem compreendidos e interpretados em suas possíveis causas, motivações e consequências.

Embora isso se dê também no caso do diplomata, a diferença em relação à pesquisa acadêmica reside, sobretudo, em sua motivação. A investigação diplomática tem seu foco no interesse nacional e na formulação de políticas, o que na língua inglesa é designado como *policy oriented*, isto é, que considera determinados objetivos e a leitura da realidade nacional e internacional por parte do Estado. Responde a questões mais imediatas e advém da necessidade de definir linhas de ação de curto e médio prazos, bem como traçar estratégias coerentes numa perspectiva mais longa.

A investigação diplomática contribui também para a compreensão da política externa pela sociedade. Ela promove o conhecimento e a reflexão sobre seus objetivos, diretrizes e princípios, bem como sobre suas tradições e valores. Oferece ainda a compreensão dos processos políticos não apenas com base na avaliação histórica, mas também voltada para o contexto internacional imediato em que se insere.

A diplomacia pública cumpre papel importante no processo de informação e de interação com os cidadãos, proporcionando maior grau de clareza e de transparência das decisões governamentais, submetendo-as a um escrutínio social e político que deve ser cada vez mais rigoroso e de proveito mútuo. Esse exercício será tanto mais útil quanto maior for o domínio da matéria em discussão e a capacidade crítica dos interlocutores.

Não obstante suas diferenças, a pesquisa acadêmica e a diplomática podem complementar-se no processo decisório bem informado, que assegure a salvaguarda dos interesses do país, sem prejuízo da consistência entre a política externa e os princípios fundamentais que orientam a ação do Estado.

Convém lembrar que, além dos atributos notáveis da personalidade do Barão do Rio Branco, seu legado se deve ao aprofundamento de pesquisas em disciplinas como História, Geografia e Direito, conduzidas pelo próprio Patrono da Diplomacia, por vezes em interação com a sociedade civil. Os estudos conduzidos pela chancelaria orientaram a posição brasileira nas negociações internacionais que definiram as fronteiras do país, demonstrando a importância histórica da pesquisa, bem como a razão pela qual o Instituto Rio Branco veio a incluí-la, em seu regimento, entre as atividades acadêmicas regulares. A pesquisa é essencial para o funcionamento da diplomacia e para o alcance dos objetivos da política externa.

Apesar das diferenças, o trabalho e a pesquisa realizados dentro do Ministério das Relações Exteriores e aqueles desenvolvidos nas instituições acadêmicas podem complementar-se para reforçar conceitos e doutrinas, desenvolver narrativas sobre a política externa e as relações internacionais, bem como consolidar pensamento próprio sobre o tema.

Quais os aspectos da diplomacia e da política externa de um país que merecem estudo e aprofundamento com vistas a responder a questionamentos, inclusive quanto à salvaguarda dos interesses e dos valores do País?

A agenda diplomática é cada vez mais ampla em resposta à interdependência, à globalização, à evolução tecnológica e aos desafios contemporâneos. São complexas e variadas as questões atuais que justificam maior conhecimento e capacidade de compreensão de seus efeitos sobre a realidade interna. Alguns desses desafios estão ligados à projeção no ordenamento internacional de princípios e valores que marcam a identidade democrática do País. Compete ao Estado e à sociedade civil estudar e melhor discernir os obstáculos à democratização do ordenamento internacional com vistas a reduzir e eliminar seu déficit de legitimidade. A cooperação entre academia e diplomacia fortalece a busca de condições para a superação desses dilemas externos.

Esse processo implica análise e colaboração, seja na definição de temas, seja em sua formulação conceitual e no tratamento doutrinário correspondente. O trabalho de pesquisa subsidia a atividade diplomática, concorrendo para sua eficácia. Há quem acredite que os pesquisadores anglo-saxões e europeus ainda mantêm o domínio das ideias nesse campo, que muito se beneficiou e ainda se beneficia de uma crescente interação entre academia e diplomacia.

Além do esforço universitário na promoção de pesquisas e debates, publicações como Cadernos de Política Exterior, os Cadernos do CHDD, a Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI) e a Política Externa, apenas alguns exemplos, demonstram o empenho no Brasil para aprofundar e expandir a investigação como também para promover a interação e a contribuição de think tanks e Universidades ao estudo da política externa e das relações internacionais. O lançamento dos Cadernos de Política Exterior, editados pela Funag/IPRI, revista periódica semestral com coletânea de artigos de acadêmicos e diplomatas sobre importantes temas da agenda internacional, bem reflete o esforço na elevação do nível do debate nacional sobre os temas internacionais. Trata-se de um passo no sentido de atingir o propósito enunciado. A FUNAG tem mantido diálogo com a CAPES para fortalecer a pós-graduação em Relações Internacionais por meio dos instrumentos dessa interação, inclusive com a eventual participação de professores visitantes.

Quais os desafios internacionais de maior interesse para a política externa? Como unir esforços com a sociedade civil para superá-los e, ao mesmo tempo, aprofundar a compreensão das relações exteriores? Em primeiro lugar, da perspectiva da Fundação, é preciso reforçar e ampliar as parcerias com as Universidades e centros de estudos, com órgãos públicos e privados interessados na expansão do universo da pesquisa em Relações Internacionais e disciplinas afins. Representam essas parcerias fatores de promoção do conhecimento, indispensável à adequada defesa dos interesses nacionais. Por isso, passamos a realizar anualmente o encontro com coordenadores de cursos de relações internacionais de todo o Brasil.

Poder-se-ia enumerar uma série de temas voltados para questões de interesse fundamental como a paz e a segurança internacionais, a agenda de desenvolvimento sustentável pós-2015, a implementação dos compromissos nacionais apresentados na COP-21, a redução das desigualdades, o crescimento econômico e a inclusão social, a promoção da integração regional; e o fortalecimento do multilateralismo.

A pesquisa de tópicos e conceitos relativos à governança global merece também atenção na medida em que, sem o aprofundamento da reflexão sobre esses temas e a formulação de ideias a respeito, fica ainda

mais difícil influir na hierarquia de poderes e competências dentro da ordem internacional. Concessões de soberania aceitas como naturais por certos estudiosos de Relações Internacionais em várias partes do mundo nem sempre teriam a mesma receptividade por acadêmicos americanos e britânicos, entre outros, se tais restrições fossem aplicáveis a seus países, acostumados com séculos de hegemonia e de influência no desenvolvimento de conceitos ligados ao poder na esfera internacional.

A estabilidade do ordenamento internacional dependerá, em última análise, de sua própria legitimidade e de outros atributos que reflitam um sentido de equilíbrio e de coerência entre os valores universais defendidos internamente e sua projeção no mundo.

Valeria refletir sobre duas questões que, a meu ver, merecem engajamento maior da academia, pois são essenciais à compreensão da posição que o Brasil ocupa no sistema internacional e dos seus interesses e aspirações.

A primeira diz respeito à coerência entre os princípios constitucionais e o ordenamento internacional, os paradoxos que decorrem da inconsistência entre a estrutura de poder no mundo e a que prevalece nos Estados democráticos, que se fundamenta no direito à representação, no sistema de equilíbrio entre Executivo, Legislativo e Judiciário e na possibilidade de revisão judicial para evitar abusos de autoridade. O segundo tem a ver com a narrativa das relações internacionais do Brasil com base nos princípios e parâmetros éticos de nossa sociedade.

O conhecimento das relações internacionais, assim como do Direito e disciplinas correlatas, concorre para a qualidade da mensagem que é transmitida ao mundo, bem como para a correção e a autonomia com que é formulada a política externa. A fim de avaliar o exercício de tais prerrogativas públicas, cumpre revisitar a trajetória percorrida pelo Brasil na formação de sua identidade e na sua inserção no cenário internacional.

## A NARRATIVA DE VALORES DO BRASIL

Com isso, podemos determinar se sua política exterior é acidental e reativa, fruto do acaso e mero reflexo de decisões tomadas por outros povos, ou, ao contrário, se tem contribuído para a gênese de um Estado livre e soberano, respeitado por suas crenças e tradições, penhor de coerência e consistência da diplomacia e da preservação de suas credenciais numa perspectiva histórica.

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

Valores como o conhecimento, a pesquisa, o diálogo e o entendimento diplomático, a paz e a cooperação internacional, além do primado do Direito, marcaram o imaginário político nacional antes mesmo da Independência do Brasil. O êxito do Tratado de Madri e a influência de seus princípios na doutrina de

fronteiras adotada mais de 150 anos depois demonstrou o alcance da diplomacia e das soluções negociadas e da importância da pesquisa.

Se a definição de princípios e valores no campo das relações internacionais poderia ter como marco histórico de partida o Tratado de Madri, seu ponto de chegada poderia ser identificado na referência conceitual e legal de princípios em relações internacionais no art. 4º da Constituição do Brasil de 1988: independência nacional, prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, não-intervenção, igualdade entre os Estados, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos, repúdio ao terrorismo e ao racismo, cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, concessão de asilo político, além da integração latino-americana. Restaria, assim, explorar mais detidamente a evolução desses princípios e a origem dessas aspirações.

Creio que tanto na bibliografia nacional como na estrangeira a respeito da história das relações internacionais do Brasil, o foco da análise tem incidido em larga medida nos personagens e nos períodos e circunstâncias de sua ação. Em 2013, a Fundação Alexandre de Gusmão organizou um projeto de que resultou a obra, em três volumes, *Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes de Política Externa, 1750-1964*. Seus organizadores nutriram a ambição de torná-lo referência para outras pesquisas e debates sobre o assunto. Defenderam a noção de que a diplomacia brasileira dispõe, historicamente, de ideias, ou de um pensamento, a sustentar-lhe a ação.

Creio que a citada coletânea representa primeiro passo no sentido de uma narrativa axiológica dentro da história da diplomacia brasileira, com a indicação do importante papel nela desempenhado por ideias e valores defendidos por diplomatas e estadistas. A título de amostragem, indico algumas daquelas personalidades cujas ideias muito contribuíram para a formulação, a execução da política externa brasileira e a formação de sua identidade.

Alexandre de Gusmão e, em maior medida o Barão do Rio Branco, lograram inspirar narrativa própria em torno de conceitos e de valores que foram consagrados com o êxito de ambos como diplomatas, estrategistas e negociadores. O primeiro transpôs para o direito internacional público um princípio do direito privado romano que aplicou na negociação do Tratado de Madri<sup>3</sup>. O segundo foi o mestre da Diplomacia, e da aplicação dos conhecimentos históricos e geográficos, com propriedade e habilidade incontrastáveis. Não apenas produziu vitórias no plano externo que legitimariam a República, sendo ele próprio monarquista, como também criou as bases e os paradigmas responsáveis, em última análise, pelo século e meio de paz com os países vizinhos.

Trata-se de formidável legado que transcende o Brasil e repercute na América do Sul e no hemisfério e contribui para a consolidação da diplomacia e do direito internacional. Na verdade, ao longo de 15 anos, o Barão dedicou-se à negociação das fronteiras do Brasil com onze países, dos quais três potências europeias, sem guerras, no que terá sido um dos maiores feitos da história diplomática de todos os tempos. Entende-se, assim, o fato raro de que coube a um diplomata o reconhecimento como grande herói nacional, cuja imagem se renova e se fortalece na memória coletiva com o passar dos anos.

Ao lado destes dois grandes personagens, há outros que se destacam também por sua contribuição a ideias e valores, como José Bonifácio, que alcançou posição de relevo na História do Brasil como patrono da Independência e primeiro chanceler brasileiro. Projetou ideias-força que viabilizaram a plena autonomia do Brasil. Sem dúvida,

<sup>3</sup> No livro *Pensamento Diplomático Brasileiro, Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964)*, FUNAG, em três volumes, Brasília, 2013, seus autores, acadêmicos e diplomatas, identificam no Tratado de Madri os primórdios do *pensamento diplomático brasileiro*.

o valor mais alto alcançado pelo Brasil em sua História foi o da Independência, o do direito a aspirar como povo a uma identidade comum, escolher suas próprias instituições legais e políticas e quem o vai representar ou governar, de forma soberana, sem condicionamentos à autoridade externa.

Em sua singular trajetória política para a consecução do ideal da emancipação do País e de seu reconhecimento pela comunidade das nações, outros valores e princípios foram estabelecidos, como a preocupação com o entorno regional e uma política voltada para o Prata; o da comunidade de nações lusófonas; a integração territorial (inclusive com a ideia ainda incipiente do estabelecimento da capital no centro geográfico do País); a integração social mediante a abolição da escravidão, absorção do elemento negro e a integração dos indígenas na sociedade brasileira.

Além desses propósitos, que antecipavam, em alguns casos, o que constitui atualmente a noção dos direitos humanos e, até mesmo, o conceito de boa-vizinhança, Bonifácio consagrou-se na defesa de estratégia exitosa do reconhecimento da Independência do País pelas potências da época, respeitada a unidade territorial do Brasil e sua soberania plena. Fez observar a preservação da autonomia decisória do Estado em relação aos centros internacionais, valendo-se do peso do mercado consumidor brasileiro como fator de barganha e de poder.

Bonifácio inaugurou a prática que se tornaria característica da diplomacia brasileira de apresentar o Brasil acompanhado sempre de seu enorme potencial e não reduzido a suas limitações estruturais. No momento da Independência, o Brasil era um país em formação, com territórios inexplorados, grandes vazios demográficos, povos de diferentes grupos étnicos não integrados, muitos dos quais escravos, diversas línguas, em que o português ainda não era o idioma corrente.

Creio que José Bonifácio de Andrada e Silva fez por merecer lugar próprio no panteão dos heróis nacionais e das personalidades que marcaram o pensamento diplomático brasileiro. Poderia citar outros, como Duarte da Ponte Ribeiro, cujo busto se encontra, juntamente com os de Alexandre de Gusmão e do Barão, na sala de Tratados do Palácio Itamaraty, em Brasília. Foi ele o diplomata brasileiro responsável pela evolução do conceito do *uti possidetis*, de sua aplicação prática, inclusive na negociação com o Peru, a segunda maior fronteira do Brasil, e na formação da doutrina de solução de conflitos de limites.

Poderia citar ainda outras importantes figuras do Império, como o próprio Visconde do Rio Branco, mas limitar-me-ei a Francisco Adolfo de Varnhagen, objeto este ano das comemorações do bicentenário de seu nascimento. O pai da historiografia brasileira, como foi considerado por Capistrano de Abreu, desempenhou notório papel como historiador, mas é menos conhecida sua contribuição à diplomacia brasileira. Por isso, realizamos este mês, no Instituto Rio Branco, o Seminário *Varnhagem (1816-1878: Diplomacia e Pensamento*, cujos acessos *online* atingiram a marca de 11 mil visualizações. A partir do binômio integridade-integração, que simboliza a ação de Varnhagen como diplomata e homem público, chega-se a sua contribuição à transferência da capital do Brasil para o planalto central, com sua viagem pioneira à Formosa, que serviria de referência à Missão Cruls, em 1892, que definiu o quadrilátero do futuro Distrito Federal, em linha com a Constituição republicana de 1891.

Outro exemplo seria Rui Barbosa, que desempenhou papel decisivo no estabelecimento do conceito da igualdade soberana dos Estados durante a II Conferência de Paz da Haia em 1907, que viria mais tarde a ser finalmente consagrada na Carta das Nações Unidas.

A questão maior que se colocava então para o Brasil consistia em evitar a consolidação de um organismo internacional que consagrasse e legitimasse o domínio das nações poderosas, estabelecendo uma hierarquia de direito entre os Estados. A criação da Corte Internacional partia de proposta dos EUA, com o apoio da Inglaterra e de outros países europeus ocidentais.

Para tentar impedir a aprovação de tal projeto, o Brasil recorreu ao princípio westfaliano da igualdade jurídica dos Estados, com base em argumentos sólidos e persuasivos<sup>4</sup>. Sua aceitação impediria no início do século XX o estabelecimento de precedentes que consolidariam a percepção dos Estados mais poderosos de que deveriam gozar de privilégios compatíveis com o seu poder militar e econômico. Com isso, seria perpetuada uma ordem internacional sobre a qual refletiriam os teóricos do realismo político em gestação, com sua ênfase na *realpolitik*.

O Brasil se opôs a tal concepção e Rui Barbosa desenvolveu toda uma argumentação em defesa da igualdade entre os Estados, que, por isso, não deveriam ser objeto desse tipo de discriminação. A consistência dos argumentos do Brasil em defesa da causa não apenas sensibilizou e motivou nações latino-americanas, como também angariou o apoio de outros países da Ásia, África e da Europa Oriental.

Recorde-se que o desempenho do Brasil na II Conferência de Paz de 1907 não foi fruto de uma atuação solitária de Rui, mas sim de uma parceria com Rio Branco. Este acompanhou de perto como Ministro das Relações Exteriores, com senso de realismo e conhecimento da vida internacional, mas também com o vigor intímido que permeava sua “ideia” do Brasil, o que se estava passando na Haia.

A circunstância que uniu o Barão do Rio Branco, então chanceler, a Rui Barbosa, respeitado intelectual e político, na representação dos interesses do Brasil em 1907 na II Conferência da Paz de Haia poderia ser considerada “circunstância orteguiana”, pois suas biografias dão a impressão de que aquelas duas personagens importantes da Primeira República ter-se-iam preparado por toda a vida para aquele momento que marcou o pensamento e alavancou o prestígio da diplomacia brasileira. Daí a importância da atuação e da visão tanto de Rui, na Haia, quanto de Rio Branco, à frente da chancelaria.

A relevância desse momento para a diplomacia brasileira está na expressão de sua capacidade de formular a política externa de maneira autônoma, na esteira da tradição inaugurada pelo próprio Patrono da Independência. Demonstra, ademais, que a política externa do Brasil se fundamenta em princípios, ideias e aspirações.

Foi na Haia que o Brasil se destacou no processo de construção do multilateralismo, na defesa de uma ordem internacional baseada no direito e não no poder, e resgatou um princípio que se encontrava desmoralizado, possibilitando sua posterior consagração em São Francisco, em 1945, na Carta das Nações Unidas. Ao longo do século XX, o multilateralismo consolidou-se como uma das diretrizes centrais da política externa brasileira. Tem sido definido como face internacional do Estado Democrático de Direito.

A participação do Brasil tanto na Haia quanto em São Francisco marca o compromisso do País com um sistema de interação estatal em que cada membro busca estabelecer relações com o conjunto dos demais, em vez de agir unilateralmente ou priorizar apenas ações bilaterais. Traduz ainda o multilateralismo a defesa de princípios e valores que têm inspirado a política externa brasileira e assegurado sua consistência e coerência.

Além de contribuir para os fundamentos da inserção internacional do Brasil e o prestígio de sua diplomacia, Rui Barbosa, assim como Bonifácio, destacou-se por seu idealismo ao defender a Abolição

<sup>4</sup> Na percepção do Brasil, nada mais razoável e justo que se levasse em conta, naquele momento, o princípio já estabelecido pela comunidade das nações na Paz de Westfália em 1648, ou seja, um juízo amadurecido durante séculos pela experiência do convívio internacional.

em meio aos escrivocratas. Empenhou-se também na promoção do federalismo numa época de poder unitário; e lutou pelo civilismo para resgatar as instituições e os ideais republicanos da visão autoritária do militarismo.

Outros diplomatas e estadistas deixaram marcas profundas no pensamento e na prática da construção das relações internacionais do Brasil e de sua identidade no mundo. Após a Revolução de 30 e durante o Estado Novo de Getúlio Vargas, num cenário de crise europeia e da emergência dos EUA, a participação na Segunda Guerra Mundial representou a adesão do Brasil a valores que seriam consagrados na Carta das Nações Unidas. O político e diplomata gaúcho, Oswaldo Aranha corporifica essas mudanças – que transitam da chamada República Velha para o período de afirmação do poder nacional dentro de uma estrutura federativa, inicialmente num regime de força e, em seguida, num processo de abertura democrática com a Constituição de 1946.

Como chanceler, é notória sua influência na posição adotada pelo Brasil no conflito mundial. Ao juntar-se à aliança contra o Eixo, o Brasil participa num momento decisivo da História do século XX em que estavam em questão ideais oriundos das tradições da civilização ocidental, inspirados na filosofia grega, no direito romano, no Cristianismo, no Iluminismo, nas Revoluções Francesa e Americana, entre outros.

O gaúcho Oswaldo Aranha, considerado um dos grandes Ministros das Relações Exteriores do Brasil, realizou vigorosa defesa dos interesses brasileiros a longo prazo identificados com a democracia e o liberalismo. Em seu discurso de posse, em 1938, o ex-Chanceler enalteceu a diplomacia brasileira como “a escola da paz, a organização da arbitragem, a prática da boa vizinhança, a igualdade dos povos, a proteção dos fracos, uma das glórias mais altas e puras da civilização jurídica internacional”.

Um dos atores mais importantes do processo de transição política que encerrou a República Velha, Oswaldo Aranha destacou-se à frente da Chancelaria, na promoção de princípios que justificaram a participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial, que se distinguiu como o único país latino-americano a enviar forças para o teatro europeu. Membro fundador das Nações Unidas, o País confirmou na organização sua vocação para a paz e o compromisso com o multilateralismo.

O *desenvolvimento* foi outro valor de importância na construção nacional, para a superação das enormes desigualdades sociais e econômicas que marcam a História do Brasil e para conferir legitimidade as suas instituições democráticas. O Brasil empenhou-se em sua defesa, seja em busca de uma *nova ordem econômica internacional* no plano global, seja no esforço de introduzir no plano regional novo foco para renovar o pan-americanismo e as relações interamericanas durante o auge da Guerra Fria, chamando a atenção para os problemas socioeconômicos da região, tópicos que não correspondiam a prioridades na percepção das grandes potências ocidentais.

A criação da Operação Pan-Americana (OPA) é um exemplo da autonomia de nossa política externa na perseguição do interesse nacional e de uma leitura autêntica dos problemas reais que afetavam não apenas o Brasil, mas toda a América Latina. Elaborada nos anos 50, após a visita de Richard Nixon, então Vice-Presidente dos EUA, à América do Sul e lançada por meio de uma carta endereçada pelo Presidente Juscelino Kubitschek ao Presidente Eisenhower, a OPA objetivava chamar a atenção do governo norte-americano para a necessidade de contribuir, de forma mais efetiva, para a promoção do desenvolvimento na América Latina. Almejava-se um “Plano Marshall” para a região que se traduzisse em cooperação,

assistência técnica, proteção e diversificação da pauta exportadora dos produtos de base e angariar recursos dos organismos internacionais financeiros para o desenvolvimento.

A OPA pretendia tornar-se um marco divisório de mudança na política exterior brasileira. Se, por um lado, ela foi criatura de uma mentalidade Pan-Americanista que remonta ao século XIX, por outro lado, ela contribuiu para uma doutrina em favor do desenvolvimento, baseada na necessidade de se libertar da dependência econômica e do pauperismo. Embora a proposta não tenha sido aceita pelos EUA, a ideia acabou por contribuir para o alcance de resultados concretos como o Banco Interamericano (BID), a ALALC, a Aliança para o Progresso, além da diversificação dos parceiros internacionais do país.

A atitude de incompreensão por parte dos EUA em relação à proposta brasileira acabaria somando-se a outros fatores que geraram a Política Externa Independente de Jânio Quadros. Com ela, abre-se um período das relações exteriores do Brasil que se caracterizaria fundamentalmente pelo “desalinhamento” com os EUA e pela busca de associações com os países do Terceiro Mundo. As linhas gerais da nova política externa do Brasil seriam expostas em artigo assinado pelo Presidente Jânio Quadros na revista *Foreign Affairs*. O Presidente deixou claro que o Brasil, sem renunciar à sua inscrição no mundo ocidental, passaria a enfatizar também os componentes que o aproximavam do mundo subdesenvolvido.

A Política Externa Independente é explicada em pronunciamento do chanceler Affonso Arinos de Mello Franco perante a Assembleia Geral da ONU após a posse do Presidente Goulart e do Gabinete presidido por Tancredo Neves. Trata-se de discurso de notável clareza e de singular riqueza de conceitos, em que se expressa a determinação do Brasil de suplantare as disjuntivas empobrecedoras da confrontação ideológica e assumir uma posição independente no cenário internacional.

O chanceler Affonso Arinos afirma a validade dos direitos humanos e dos direitos sociais; reclama ação solidária em prol do desenvolvimento e do desarmamento; proclama, sem os qualificativos e as ambiguidades anteriores, a adesão do Brasil ao processo de autodeterminação e a orientação anticolonialista e antirracista da política externa brasileira. Afirmando sua autonomia frente aos blocos comunista e capitalista, Arinos declarou:

“O mundo não está somente dividido em Leste e Oeste. Esta separação ideológica faz esquecer a existência de outra divisão, não ideológica, mas econômico-social, que distancia o hemisfério Norte do Hemisfério Sul. Se a aproximação entre Leste e Oeste poderia ser atingida em termos de acomodação ideológica, a diminuição da enorme diferença entre Norte e Sul só será alcançada planejadamente, através do auxílio eficaz dos países desenvolvidos do Norte aos povos subdesenvolvidos do Sul. [...] O Brasil sustenta que, nas condições atuais do mundo, a paz será alcançada com o simples respeito dos princípios da verdadeira autodeterminação, em cujo ambiente poderá ser negociada a solução dos dissídios existentes entre Estados, quaisquer que sejam as suas organizações sociais ou políticas.”

Essas afirmações de independência no plano internacional levaram o Brasil a participar do Movimento Não Alinhado, cuja primeira reunião de cúpula se celebrou em 1961, mas apenas como observador e não como membro pleno. Tal decisão não deixaria de sinalizar o compromisso do País com os valores liberais do ocidente.

Desde essa época, valores como o desenvolvimento e a luta pela descolonização firmaram-se como componentes essenciais da política externa brasileira. Figuram, por exemplo, no discurso dos “Três Ds” do Embaixador Araújo Castro nas Nações Unidas, em 1963. Desenvolvimento, Desarmamento e Descolonização representavam prioridades da política externa brasileira. O Brasil esteve entre os primeiros a compreender a ameaça que as desigualdades econômicas necessariamente constituíam para a segurança internacional. Nesse processo, organizações das Nações Unidas como o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e a Conferência para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) desempenharam papel fundamental. Serviram de plataforma para demonstrar que a justiça social e o progresso econômico são essenciais ao sistema de garantias entre os Estados, e, portanto, inseparáveis dos objetivos da paz e da segurança. Destaca-se também no período a contribuição do Brasil à criação de um sistema multilateral de comércio, inicialmente com o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), em 1947, e, mais tarde, com a criação da Organização Mundial do Comércio e a introdução da agricultura e dos serviços nas disciplinas do sistema, em 1995.

O apoio do Brasil à descolonização, além de consequência natural da condição do País de ex-colônia, decorre do seu compromisso com princípios e valores, cuja consolidação no cenário internacional ajudou a promover e que viriam a ser consagrados na Carta da ONU. Apesar da ênfase no tratamento da questão do colonialismo nos foros multilaterais, a diplomacia brasileira esforçou-se até 1974, pela via bilateral, a que Portugal tomasse as decisões difíceis e inadiáveis, que lhe cabia. Já a partir dos anos 50, o Brasil acompanhava de perto o processo de descolonização no âmbito das Nações Unidas, desempenhando papel ativo na denúncia do colonialismo e do racismo. Na década de 60, os discursos de chanceleres brasileiros nos debates na Assembleia Geral já testemunham o empenho do País na luta pela independência dos povos africanos e no combate à discriminação racial. Nos anos 70, o Brasil tornou-se o primeiro país a reconhecer a independência de Angola numa atitude que contribuiu para acelerar o processo de descolonização na África.

Ainda no âmbito do multilateralismo, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar sobressai como expressão eloquente da diplomacia parlamentar num momento em que se buscava novo ordenamento internacional mais justo e equitativo. Negociada durante mais de nove anos e firmada em Montego Bay, na Jamaica, em 1982, a Convenção constitui o principal arcabouço político e jurídico para regulamentar o uso dos oceanos. A ação diplomática brasileira nas tratativas que levaram a conclusão exitosa da Convenção do Mar correspondeu a um momento de afirmação externa dos objetivos e valores nacionais.

O Brasil foi um dos países que liderou o processo de negociação e de busca da construção de um consenso que muitos acreditavam difícil senão impossível, situação agravada pelas reservas que marcaram a posição dos EUA e da, então, União Soviética. A Convenção simboliza em sua gênese e em seus propósitos alguns dos princípios e ideais que poderiam ilustrar uma narrativa de valores das relações internacionais do Brasil. Reflete também o “esforço para traduzir necessidades internas em possibilidades externas – na expressão de Lafer - ampliando o poder de controle do país sobre o seu destino, na lógica diplomática de um nacionalismo de fins”.

Por sua vez, o Pragmatismo responsável, sob o chanceler Antônio Azeredo da Silveira renova a política externa brasileira ajustando-a aos desafios do cenário internacional e promovendo o interesse nacional acima de condicionantes ideológicas e o reencontro com princípios, valores e tradições que compõem

a identidade do Brasil e são parte de sua história. O compromisso efetivo com a descolonização, com o desenvolvimento nacional e o universalismo (ecumenismo) de sua política externa são alguns dos exemplos marcantes de um período que mudou a diplomacia brasileira apesar do regime militar vigente e contribuiu para a redemocratização do País.

## CONCLUSÃO

Iniciamos este artigo observando que, num mundo globalizado, caracterizado por elevado grau de interdependência entre os Estados, somos cada vez mais afetados por decisões tomadas fora de nossos países. Daí a importância do conhecimento das relações internacionais e do diálogo entre Diplomacia e Academia. Tecemos algumas considerações sobre as diferenças entre a pesquisa para o acadêmico e para o diplomata. Passamos em revista o desenvolvimento do estudo de Relações Internacionais no País e ressaltamos o papel nesse processo do Itamaraty e da Fundação Alexandre de Gusmão.

Ensaíamos também uma leitura distinta das relações internacionais, predicada em conceitos, ideias e princípios. Tarefa dessa envergadura requer mais pesquisa e reflexão para a correta apreciação dos princípios em que se baseia a ação externa do Brasil e que foram consolidados no Artigo 4 da Constituição de 1988. É importante ter em mente que, por mais objetivas que pareçam, as interpretações não estão isentas de subjetividade. De todo modo, as narrativas são importantes para contextualizar a evolução histórica e tornar mais compreensível o caminho percorrido por um país que tem como herói nacional um diplomata. Esse reconhecimento decorre da percepção da tarefa ciclópica da formação e consolidação do espaço territorial brasileiro pela via da negociação. A identidade do povo brasileiro tem muito a ver com o imaginário que resulta dessa construção da nacionalidade e desse feito diplomático. Ele inspira uma narrativa ainda mais abrangente da história do Brasil.

A título de conclusão, gostaria de ressaltar o fato de que num território tão vasto, com características geográficas e humanas variadas, inclusive 11 unidades da federação que mantêm fronteiras com dez países, as relações internacionais serão cada vez mais relevantes para o desenvolvimento do Brasil, para a defesa de seus interesses e aspirações, para a projeção e o fortalecimento de seus valores no plano internacional. De nossa parte, estamos editando e disponibilizando obras que contribuirão para essa reflexão, bem como para a democratização do conhecimento das relações internacionais e para a ação pioneira de levar o pensamento diplomático brasileiro aos mercados editoriais em todo o mundo.

## REFERÊNCIAS:

- CORTESÃO, Jaime. **Alexandre de Gusmão e o Tratado de Madrid**. Brasília: FUNAG/Imprensa Nacional do Estado de São Paulo, 2006
- GOES FILHO, Synesio Sampaio. **Navegantes, Bandeirantes Diplomatas (Um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil)**. Edição revista e atualizada – Brasília: FUNAG, 2015.
- PIMENTEL, José Vicente de Sá (Org.). **Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964)**. Brasília: FUNAG, 2013.