

RELAÇÕES SUTIS: ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, PENSAMENTO POLÍTICO BRASILEIRO E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM DOIS “MOMENTOS AUTONOMISTAS”

João Catraio Aguiar*

RESUMO

O presente artigo visa analisar as relações entre o pensamento político brasileiro, a Escola Superior de Guerra (ESG) e a Política Externa Brasileira em dois momentos cujo enfoque principal era a “autonomia”: “Política Externa Independente” e “Pragmatismo Responsável e Ecumênico”. A criação da ESG será vista em retrospectiva histórica, associada com a investigação sobre a formação específica de militares e diplomatas, e de “esguianos” (os que cursaram os cursos da ESG) em geral. As políticas públicas serão entendidas como se relacionando com o pensamento político e ações dos “homens de estado”, formuladores das políticas públicas, entre elas a política externa. Ao fim deste estudo, conclui-se que há uma importância da ESG no fomento à coesão entre atores; além de conectar o passado das práticas e pensamentos do/sobre Brasil com o que se quer para o país no futuro.

Palavras-chave: Escola Superior de Guerra. Pensamento Político-Social Brasileiro. Políticas Públicas. Política Externa Brasileira. Nacionalismo/Autonomia.

SUBTLE RELATIONS: THE SUPERIOR WAR COLLEGE, BRAZILIAN POLITICAL THOUGHT AND FOREIGN POLICY IN TWO “AUTONOMOUS MOMENTS”

ABSTRACT

The present paper aims to analyze the relations between the Brazilian political thought, Superior War College²⁰, and Brazilian Foreign Policy in two moments whose focus was the “autonomy”: “Independent Foreign Policy” and “Accountable Ecumenical Pragmatism”. The foundation of ESG will be seen through a historical retrospective, aligned with the investigation on specific military and diplomatic formation as well as *esguianos*’ (name applied to those who accomplished the courses at ESG) in General. The public policies will be understood as related to the political thought and actions of the “men-of-state”, policymakers, such as

* Professor de Relações Internacionais da Universidade Católica de Petrópolis. Mestre em Relações Internacionais (UERJ). Bacharel/Licenciado em Ciências Sociais (UFRJ). Adesguiano do XXXIX Curso de Estudos de Política e Estratégia da Associação de Diplomados da Escola Superior de Guerra, seção Rio de Janeiro. Contato: joacatraioaguiar@gmail.com.

20 Known by the acronym ESG in Brazil.

foreign policy. In the end of this study, it is concluded that there is some importance of ESG in fostering cohesion amongst actors; moreover, it connects the past practices and thoughts of/about Brazil to what is desired for the country in the future.

Keywords: ESG (Superior War College). Brazilian Political and Social Thought. Public Policies. Brazilian Foreign Policy. Nationalism/Autonomy.

RELACIONES SUTILES: ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA, PENSAMIENTO POLÍTICO BRASILEÑO Y POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA EN DOS “MOMENTOS AUTONOMISTAS”

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar la relación entre el pensamiento político brasileño, la Escuela Superior de Guerra (ESG) y la Política Exterior de Brasil en dos momentos, cuyo principal enfoque era la autonomía: Política Exterior Independiente y Pragmatismo Responsable y Ecuménico. La creación de la ESG será vista en una retrospectiva histórica, junto con la investigación sobre la formación específica de militares y diplomáticos, y de los llamados “esguianos” (los que realizaron cursos en la ESG) en General. Las Políticas Públicas serán comprendidas como relacionándose con el pensamiento político y las acciones de los hombres de Estado, los responsables de las políticas públicas, entre ellas la política exterior. Al final de este estudio, se concluye que existe una importancia de la ESG en el fomento de la cohesión entre los actores; además de conectar el pasado de las prácticas y pensamientos del/sobre el Brasil con lo que quiere para el país en el futuro.

Palabras clave: Escuela Superior de Guerra. Pensamiento Político y Social Brasileño. Políticas Públicas. Política Exterior Brasileña. Nacionalismo/Autonomía.

1 INTRODUÇÃO

As invenções são, sobretudo, o resultado de um trabalho teimoso.

Alberto Santos Dumont

Never forget what you are, for surely the world will not. Make it your strength. Then it can never be your weakness. Armour yourself in it, and it will never be used to hurt you.

George R. R. Martin

A melhor tradição do Itamaraty é saber renovar-se.

Antonio Francisco Azeredo da Silveira

Com o presente artigo, pretende-se investigar a Escola Superior de Guerra desde o prisma de seu pensamento, relacionando com o pensamento político-social brasileiro, as ações e discursos de estadistas brasileiros, e com as políticas públicas nacionais. Para fazê-lo, foram escolhidos dois momentos chamados de “autonomistas” da política externa brasileira: Política Externa Independente (1961-1964); e Pragmatismo Responsável e Ecumênico (1974-1979). Pensou-se na ligação com a ESG destes líderes de duas formas: através dos estudos regulares no Curso Superior de Guerra e através do contato por proximidade ideológica, por condição de palestrante etc. Nos dois casos, há trinca de lideranças, sendo a primeira composta por San Tiago Dantas, Afonso Arinos e João A. de Araújo Castro; e a segunda composta por Azeredo da Silveira, Golbery do Couto e Silva e Ernesto Geisel²¹.

2 PENSAMENTO BRASILEIRO: QUESTÕES HISTÓRICAS E A ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA

Este pensamento nacionalista esguiano tem uma origem. Ela remonta à própria configuração do pensamento político-social brasileiro, analisada por diversos autores. Estudar o pensamento político brasileiro é entender que há diversas “agendas de pesquisa”, diversas linhagens. “O político” pode ser processo que constitui a ordem envolvendo associação, participação, distribuição; é também a vida e ação coletiva; e, portanto, “a política” ocorre de forma dinâmica, envolvendo diversos grupos (ROSANVALLON, 2010). Isso faz com que alguns autores vejam uma dimensão conflitiva d’o político, como entre “amigo” e “inimigo” (SCHMITT, 2007; outros vejam uma dimensão agregadora, como no comunitarismo (ETZIONI, 1993). Recentemente, Gildo Marçal Brandão (2007) argumentou sobre a existência de li-

21 As presenças dos nomes citados podem ser conferidas em: <<http://www.esg.br/index.php/2014-02-19-17-51-50/diplomados>>. Acesso em: 15 ago. 2014. A turma de San Tiago Dantas teve como patrono Teófilo Otoni, em 1957. A turma de João Goulart teve como patrono Joaquim Nabuco, em 1963; acredita-se que ele esteve na turma de forma menos presente que outros, ou que sua condição foi mais de palestrante que de “estagiário”. Ver o link: <<http://www.esg.br/index.php/2014-02-19-17-51-50/diplomados/93-diplomados/102-1963>>. Nessa mesma turma (1963), constava a presença do Embaixador João Augusto de Araújo Castro, além de Robert McNamara, pensador da Defesa estadunidense. A de Golbery da Costa e Silva foi a turma cujo patrono foi Barão do Rio Branco, em 1952. A turma de Azeredo da Silveira é de 1974, de nome Eurico Dutra. A turma de Ernesto Geisel teve como patrono Pandiá Calógeras, em 1953. A turma Marechal Juarez Távora, de 1975, foi a de Afonso Arinos; parente próximo de Afonso Arinos de Melo Franco. Ambos são diplomatas da mesma família de Afrânio de Melo Franco, de grande destaque na política externa brasileira da Primeira República.

nhagens do pensamento político-social brasileiro. Nesse contexto, existiriam pelo menos três grandes grupos: os conservadores, os liberais e os socialistas. Pode-se ir além e ver duas vertentes em cada grupo: os moderados e os exaltados. Essa versão é presente nos estudos sobre o Império Brasileiro. “Luzias” e “Saquaremas” influem em pensamentos e práticas políticas posteriores no Brasil contemporâneo (LYNCH, 2012), mostrando que há um espaço d’o político no país que merece melhor entendimento.

Nos dois Reinados, diversos temas surgem. Um dos mais candentes é entre a centralização e a descentralização. Isso envolve pensar o país desde um viés d’o político que tendesse para o conflitivo, o que levaria à necessidade de centralização por um lado, ou uma visão que acreditasse no entendimento entre partes, o que viabilizaria maior descentralização. O pensamento político-brasileiro, de acordo com Wanderley Guilherme dos Santos (1978), acaba por produzir dois grandes grupos: os liberais doutrinários e os autoritários instrumentais. Os segundos acreditam que o Estado deveria ser forte, com uma elite com ética, que implantasse uma nova ordem, e os tomadores de decisão conduziram o desenvolvimento da sociedade; para eles, a suspensão das características liberais do Estado seria a forma de criar uma sociedade liberal. Os primeiros defendem reformas para implantar instituições mais liberais e, assim, evitar autoritarismos.

Os pensamentos levam a determinadas práticas, em geral, encarnados em diversas políticas públicas (sociais, de saúde, de defesa, econômicas, urbana, de infraestrutura etc.). É necessário entender que a política externa é uma política pública²², pois envolve decisão, publicização, organização, práticas e regras, com dimensões internas e externas (KESSLER, 2002). Pretende-se com o presente trabalho mostrar a integração da política externa com pelo menos duas outras dimensões das políticas públicas neste trabalho, as políticas de defesa e as políticas de desenvolvimento. A prática/ação da política pública (incluindo a política externa) estrutura-se desde o pensamento/teoria norteador d’o político. Vejamos, portanto, o surgimento do pensamento esguiano. Ele surge associado com tendências con-

22 As políticas públicas seriam, de acordo com Kessler (2002, p. 168): “(...), conjunto de práticas e normas emanando de um ou mais atores públicos (...) [em que] recursos são mobilizados para obter resultados”. Nesse sentido, a política externa, enquanto “atividade pela qual um Estado estabelece, define e rege suas relações com os governos estrangeiros” (KESSLER, 2002, p. 169), seria uma política pública formulada internamente para o plano internacional. Vale lembrar que há certas ações que são um entrecruzamento ministerial ou ainda um amálgama de grupos de pressão, setores da burocracia, interesses privados de empresas e líderes etc. Um interessante fenômeno que ocorre em diversos países do mundo é a criação de setores internacionais nos ministérios; e, ao mesmo tempo, a criação de setores especializados em temas pertencentes a outros ministérios no próprio ministério das relações exteriores.

servadoras, mas com traços liberais e autoritários ao mesmo tempo, e desemboca no nacionalismo²³.

Isso está ligado com a evolução da doutrina militar no Brasil e com a presença dos militares na política nacional. No caso da época colonial, a coesão interna do país dependia de organizações que detinham a violência legítima para afastar ameaças: por um lado, de outros Estados europeus; por outro lado, afastar as ameaças internas de grupos hostis, principalmente indígenas. Synesio Sampaio Goes Filho (2000) destaca a função do Estado na ocupação do território e na formação nacional das fronteiras. Assim, era do interesse do Estado primeiro desbravar, depois ocupar o território, afastando outros países de sua área de soberania nacional, e por fim definir fronteiras. As instituições mobilizadas variaram com o tempo (navegantes, bandeirantes, diplomatas).

Já no período imperial, é do interesse da elite política manter as Forças Armadas sem condição de, por si só, constituir-se em grupo de pressão política. Na Independência foram mobilizados os grupos que detinham a violência legítima; durante os movimentos que explodiram durante a Regência também; no Segundo Reinado, as Forças Armadas foram mobilizadas em diversos momentos, o mais notório sendo a Guerra da Tríplice Aliança, ou Guerra do Paraguai. A importância de lideranças como Almirante (e Marquês) Tamandaré e Duque de Caxias (ou Marechal Lima e Silva) foi vital; o último inclusive de grande influência na política nacional, dentro do grupo dos conservadores, os "saquaremas". Desde a Guerra do Paraguai, começam a se delinear dois grupos militares: um grupo mais corporativo e mais ligado à ação da guerra, que eram os tarimbeiros; enquanto, por outro lado, havia os bacharéis, formados oficiais através de estudos em Escolas Militares.

É preciso lembrar que no Império e início da República não havia uma escola militar que trabalhasse com a noção de defesa, o conceito que regia estudos era "guerra". Muitas escolas militares surgem ainda na Primeira República²⁴; mas em

23 Vale dizer que no Brasil o adjetivo "conservador" e "autoritário" adquiriram sentidos tremendamente pejorativos, porém, em termos de conceituação política, em outros países democráticos é completamente aceitável que existam conservadores. Um exemplo disso é o debate sobre Política Externa e Defesa nos EUA, em que é de uso intenso a metáfora dos "pombos" para os mais pacifistas/progressistas e de "águias" para os mais belicosos/conservadores. A Índia, a Grã-Bretanha, os EUA e outros países exibem culturas políticas em que as divisões entre direita, centro e esquerda são mais bem definidas que no Brasil. Assim BJP na Índia, Partido Tory na Grã-Bretanha e Partido Republicano nos EUA seriam "conservadores", com grupos internos com pendor mais autoritário, algo que, mesmo que aconteça no Brasil, não é tão aberto/conhecido quanto no exterior.

24 A Escola Militar de Realengo e a Escola Militar da Praia Vermelha foram muito importantes também durante a Primeira República, mas não contam com sítios na rede. Disponível em: < sites <http://www.egn.mar.mil.br/>; <http://www.esao.ensino.eb.br/>>; <<http://www.eceme.ensino.eb.br/>>; <https://www.unifa.aer.mil.br/site/novo_portal/>; <http://www.cporrj.ensino.eb.br/pag_historico.htm>.

geral não é permitida a entrada de não militares; a mais antiga no Brasil é a Real Academia de Artilharia, Fortificação e Desenho, a Escola Superior de Guerra que havia até 1890 é para a formação do Estado-Maior e de engenharia, muito ligada à concepção de ensino do Exército Brasileiro (MAGALHÃES, 1998). Na virada do século XIX para o século XX, há um projeto de Brasil dos militares, embasado em sua cultura política e institucional, em estratégias e ações políticas bem delineadas, com lideranças sólidas (como Deodoro da Fonseca, Benjamim Constant, Floriano Peixoto etc.) envolvendo diversos grupos de pressão e ideologias (CASTRO, 1995). Tal movimento de militares catalisou a formação da República que se instaurou no país, contando com presença de diversos civis.

Em geral, o contato direto de civis com o poder público é o que gera a ampliação da cidadania no Brasil, o Estado concedendo direitos, mais que a sociedade civil os conquistando por si mesma (CARVALHO, 2008). No caso de muitos, a oportunidade de uma vida digna e até de ascensão social ocorre através de uma carreira militar sólida; assim, muitos dos “tarimbeiros” são de origens populares, os mais “bacharéis” são parte da elite que se volta para a carreira militar. Nas Escolas Militares visa-se principalmente à formação dos oficiais e altos postos da hierarquia militar; algo mais ligado à elite econômica e política, porém incluindo parte dos oficiais de maior atividade em teatros de operação.

Durante a *belle-époque* da República Velha que antecede o movimento de 1930 e o Estado Novo também ocorre a evolução de três ideologias de intervenção dos militares – intervenção reformista, intervenção moderada e não intervenção –; a ascensão política de Vargas marca a aproximação maior dos militares com a presidência, afastando-se em 1954 e em 1964; retomada a aproximação com a presidência entre 1964 e 1985 (CARVALHO, 2006). Nesse sentido, por um lado, a tradição liberal de afastar o poder para torná-lo mais adequado à sociedade e, por outro lado, a tradição conservadora de manutenção do poder para gerar uma sociedade mais adequada aos parâmetros conservadores; embate-se entre si. Os projetos conservadores de Alberto Torres e de Oliveira Vianna passaram a ser muito influentes no pensamento brasileiro no contexto da ascensão dos “jovens turcos” (que participaram de missões no exterior, tal como turcos fizeram antes) e do Tenentismo. Outra questão que conflui para esse grupo dos “doutos” é a retórica nacionalista, da individualidade brasileira, que é herdada desde a linhagem romântica. Curiosamente, o Marechal Humberto de Alencar Castello Branco e José de Alencar são da mesma família...

Desde os anos 1940 que começa um debate sobre formação de um Estado-Maior que congregasse as três Forças Armadas (naval; terrestre; aérea); muito associado à participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial e à sua interação com outras estruturas militares, de outros países. Os “tarimbeiros” enfatizam a questão da segurança, enquanto os “doutos” enfatizam o desenvolvimento. Sobre os segundos, estão encarnados os “jovens turcos”, e os primeiros trabalharam na revista

Defesa Nacional, são professores nas Escolas Militares (Praia Vermelha e Realengo), e, portanto, saem do Positivismo para entrar em estudos sobre defesa, sob forte influência europeia (primeiro germânica, depois francesa). O que se coloca no caso da versão romântica é a aversão ao bacharelismo racionalista e às ideologias transnacionais; logo, o romanticismo se aproxima do nacionalismo e da versão repleta de subjetividade e excepcionalidade. O General Góes Monteiro, por exemplo, irá reavivar a questão da organização nacional em Torres, afirmando as especificidades das relações entre militares e civis no Brasil e vendo nos militares uma finalidade política. A subjetividade militar vê-se como portadora da missão política, tal como no Positivismo, e encara a situação excepcional no caso do Brasil, tal como no pensamento romântico. Porém entra, nessa nova linhagem, a ideia nacionalista de resolver questões brasileiras, tendo em mente a capacidade das instituições militares de representar a nacionalidade com fidelidade e regularidade.

Toda uma geração de pensadores é formada com ideias que são base da criação da Escola Superior de Guerra, assim há um grupo pronto para assumir a instituição e levar adiante uma forma de pensamento. Desde a ação do Brasil na Segunda Guerra Mundial, momento em que o país trava contato com ideias de países do futuro “bloco ocidental”, há mudanças no pensamento de civis e militares. Nesse período de guerra, Golbery do Couto e Silva trava contato com o pensamento estratégico estadunidense; e o Marechal Castello Branco também o fará, lidando também com o pensamento francês²⁵, além do estadunidense. No meio do século XX, principalmente entre 1945 e 1966, as publicações em Ciências Sociais são expandidas e diversificadas, com grande vocação para estudos de questões brasileiras em uma época de industrialização, urbanização e alfabetização crescentes (VILLAS BÔAS, 2007). É justamente o período de criação da Escola Superior de Guerra e da popularização da missão de ‘pensar o Brasil’, seu lema. Além disso, a especificidade da condução das atividades auxiliava na formação de formuladores de políticas públicas, de socialização de elites, de criação de um método com aplicação prática, e de geração de um *esprit de corps* que transcendesse o meio militar, gerando uma coesão governativa.

Em agosto de 1949, através da Lei 785 (herdeira de leis de 1942 e 1948, que disciplinam sobre cursos), surge um novo polo de construção de lideranças que sabem lidar com segurança, desenvolvimento e defesa. Naquele tempo, tiveram grande importância o General Cordeiro de Farias, o General Salvador Obino e o General Juarez Távora; estes implantam o método, os fundamentos e a estrutura da Escola Superior de Guerra. Sabe-se que eles são ativos durante o movimento Tenentista. O General Távora pertence inclusive ao gabinete de Getúlio Vargas após 1930. Sobre

25 No caso francês, destaca-se o incentivo à língua francesa, feita de forma meticulosa através das Alianças Francesas, em que a influência cultural incidia sobre diversas nações, entre elas o Brasil (LESSA, 1994).

o pensamento de Juarez Távora, erigem-se ideias antiliberais, antirrepresentativas, de reformismo e de nacionalização da política (CARVALHO, 2006), o que influencia a concepção da ESG. Na imediata sequência da criação da ESG, surge um ‘braço avançado’, a Associação de Diplomados da Escola Superior de Guerra, em que têm destaque os nomes supracitados, o Professor Heitor Bonifácio Calmon de Cerqueira Lima e o Almirante Benjamim Sodré, lapidando lideranças. A Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra (ADESG) promove uma capilaridade maior ao método e à formação designada pelo grupo militar aos que se comprometessem com o Brasil, tanto no plano militar quanto no meio civil.

A proposta inicial é refletir sobre o Brasil, desde as bases do desenvolvimento, segurança, democracia. A princípio, a proposta é moderada, conservadora, nacionalista; o que pode ser “traduzido” de formas diferentes pelos diversos palestrantes e estagiários. Aqui cabe uma explicação para os não iniciados na ESG. No caso dos cursos esguianos, central é fazer; a interrelação didática deixa de ser mestre-educando; e passa a ser de palestrantes e coordenadores com estagiários e posteriormente esguianos. No núcleo-duro dos cursos da instituição estão presentes: a ênfase em atividades em grupo; a criação de um grupo de estagiários formadores de opinião; a constante busca por soluções para problemas brasileiros²⁶; formação de lideranças em contato interpessoal constante etc. (SOUZA, 2011). Frente a isso, interfaces com outros ministérios, principalmente o Ministério da Educação, podem fomentar pesquisas e facilitar equivalência de diplomas. Demais ministérios podem ceder funcionários para que se especializassem e retornassem para as suas funções, após o curso, com maior/melhor capacidade de servir ao país. No pensamento da Escola Superior de Guerra, há a confluência de segurança e desenvolvimento.

Os manuais básicos da ESG apresentam a importância de ambos, como parte de toda uma “herança intelectual” anterior, já vista. Os manuais contêm concepções de que a democracia está associada ao par segurança e desenvolvimento. No “Manual Básico”, de leitura obrigatória para os que cursam os cursos da ESG, está a base do pensamento esguiano, que é herdeiro da doutrina militar e de algumas correntes do pensamento político brasileiro. No caso do poder, ele é visto em cinco expressões: Política; Psicossocial; Econômica; Ciência & Tecnologia; e Militar. As cinco expressões compõem o poder que é uno e indivisível na concepção esguiana e que serve para buscar os objetivos nacionais. Os objetivos são estabelecidos no espaço político, com estratégias específicas.

A política, os objetivos e as estratégias são divididos em três níveis: Nacional, de Estado e de Governo. Logo, percebe-se que há uma concepção que coloca a “Nação” acima de governos e da estrutura estatal. Ou seja, mesmo com diversos fatores condicionantes dos objetivos – internos, humanos, fisiográficos, institucionais, ex-

26 Para se ter uma noção geral sobre o pensamento esguiano, ver o Manual Básico da ESG, mormente no seu volume 1, em que aborda o que é considerado fundamental.

ternos – a Nação é o epicentro dos objetivos nacionais – Fundamentais, de Estado e de Governo. O primeiro é perene, o segundo contínuo, o terceiro, conjuntural. Os formuladores e executores da Política Nacional têm como objetivos fundamentais: Democracia; Segurança; Desenvolvimento; Integração Nacional; Integridade do Patrimônio Nacional; Paz Social; Progresso; Soberania. A ESG tem uma abordagem sobre defesa que é plural, envolvendo: inteligência; logística; mobilização; gestão de recursos de defesa; estratégica; operações conjuntas, etc. Este é o escopo que compõe o pensamento esguiano; que se orienta por uma prática chamada de “método”.

3 ALGUMAS PALAVRAS SOBRE ESGUIANOS

Se a sociedade é engajada com os problemas nacionais e o sistema político se institucionaliza, a democracia passa por consolidação (DIAMOND, 1994). Algo que se pretendia com o método esguiano de estratégias para que o poder nacional conquiste os objetivos nacionais. A política nacional no regime democrático tem várias camadas. É possível pensar em diferentes modelos de análise de como uma decisão surge, mas são centrais na análise os atores racionais, as organizações e as relações, competitivas ou não, entre instituições (ALLISON; ZELIKOW, 1999). Sob o ponto de vista de um modelo de ator racional, é preciso se confrontar com ameaças e oportunidades que incidem sobre as escolhas. Capacidades geram programas e rotinas, assim como tendências e uma cultura específica com preferências, se enfocarmos a organização. Centrando-se na análise da competição entre instituições intranacionais e internacionais, pode-se pensar nos jogos de barganha, persuasão, hierarquias, participação e ação conjunta. O lado deliberativo e retórico não deve deixar de lado mudanças, constrangimentos, reações; pois para além da persuasão está todo um conjunto de questões que se apresentam no quebra-cabeça das políticas públicas atuais; ao mesmo tempo em que novas iniciativas são tentadas, há passos futuros marcados pelo que fora feito anteriormente (GOODIN; MORAN; REIN, 2006).

Nesse contexto, é possível compreender um eterno “jogo de dois níveis”, de interdependência entre a política interna e a política externa, em que as coalizões, as instituições e as estratégias definem nos jogos: o tamanho, os custos de oportunidade, as sinergias e as interações (PUTNAM, 1988). Além disso, entre os diferentes tipos de políticas públicas, Lowi (1964) trabalha com algumas: políticas regulatórias; políticas distributivas; políticas redistributivas e políticas constitutivas. Ou seja, é possível pensar focos diferentes de ação, e isso exige uma coordenação entre os atores. Espera-se que exista coerência entre política nacional, política de Estado e política de Governo, a fim de alcançar os objetivos fundamentais, assim como os de governo e de Estado. Em geral, uma política pública deve estar ancorada em um planejamento, uma estratégia, e deve ter um corpo de atores dispostos a tocar

adiante a política, de forma coesa. Para obter a coesão no longo prazo, é preciso criar estratégias que sejam aproveitadas em um planejamento nacional para além de disputas de grupos partidários, grupos de pressão etc.

A agenda política, nesse contexto, pode ser definida, controlada, ou ter prioridades estabelecidas por atores diversos, mas principalmente aqueles que têm mais contato com os problemas nacionais. Tendo em vista este princípio esguiano, assim é formado o perfil do corpo de estagiários da ESG. A Escola Superior de Guerra, portanto, tem diversos vetores de influência sobre as políticas públicas. Estilos de administração, agendas, atores, ciclos de políticas públicas: tudo está sujeito à mudança. Analisar instituições é complexo, analisar a tomada de decisões e a trajetória dos que nele se envolvem também. O foco deste artigo não é esse, está na articulação interinstitucional, através do pensamento e prática dos formuladores de políticas públicas. Vista a interligação da ESG com o pensamento político brasileiro e com a evolução da participação militar na prática e pensamento brasileiros, falta um terceiro elemento em nossa análise: os diplomatas. É preciso, para entender a relação entre militares e diplomatas, compreender primeiro o que é relação civil-militar.

Discute-se a neutralidade essencial versus a impossibilidade de neutralidade dos militares, ao mesmo tempo em que se debate a profissionalização das forças, a agência, a cultura, a organização e a governança ligadas às forças; no Brasil além dessas investigações, pensa-se como fomentar a coordenação/cooperação civil-militar (MIGON, 2013). Com relação ao caso específico da política externa, em geral os trabalhadores ligados a ela que inscritos nos cursos da ESG ocupam altos postos, como o de embaixador. O que se assemelha ao perfil dos militares, oficiais superiores, que dela participam. A percepção da ação do Ministério das Relações Exteriores entre as Forças Armadas e vice-versa é motivo de controvérsia, por vezes. No caso do Brasil, ela ocupa um espaço unívoco no contexto da relação civil-militar. Na verdade, convencer e impor, diplomacia e estratégia são duas faces da mesma moeda, a política que defende os interesses nacionais, usando meios e fazendo cálculos para obter fins (ARON, 1986). Sob essa perspectiva, o primado da política faz da paz e da guerra, e dos atores que as mobilizam, instrumentos de seus fins precípuos. O Executivo é, entre os três poderes, o que parece ter maior peso no sistema político brasileiro, devido às agências públicas, às medidas provisórias e às nomeações; ainda que a Federação, o Judiciário e a capacidade técnica sejam contrapesos (AMORIM NETO, 2007, p. 131-142).

O Executivo é eminentemente, também, o espaço das políticas públicas; enquanto o Judiciário executa a regulação das políticas públicas e d'ó político na prática; e o Legislativo constrói normativas que encaminham quais tipos de política pública devem ser feitas. Logo, os poderes ministeriais são extremamente importantes não só por suas atividades específicas, mas também porque são encargos/postos do primeiro escalão, em que são propostos projetos, programas, estratégias

etc., que são equivalentes ao que o Executivo (presidência) se propõe em termos de projeto de poder, projeto de governo. Uma estratégia consistente e representativa precisaria da participação maior da sociedade civil, de maior coordenação entre instituições, de maior entendimento dos políticos das questões militares; assim como a redução do fosso do *modus operandi* entre diplomatas e militares (MENEZES, 1997). Destacam-se, nesse contexto, certas direções exploradas desde o fim dos anos 1990, como a criação do Ministério da Defesa, a elaboração de documentos orientadores de políticas e estratégias (Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa, Livro Branco de Defesa Nacional) e atividades conjuntas que congregam ações tanto de diplomatas como de militares (as mais destacadas são as missões de paz).

Todavia, essas ações políticas contemporâneas eclipsam certas realidades. Política externa e poder militar tendem a estar em universos paralelos, pois cada um deles lida com problemas atinentes ao complexo de segurança regional, à relação com riscos e hegemonias alheias, de forma diferenciada, ainda que o Brasil tenha tomado uma posição conciliadora e apaziguadora ao assumir a Realpolitik dos tempos de Barão do Rio Branco (ALSINA JR, 2009). Tendo em vista o cenário de amplas mudanças despertando paixões, em que os militares influenciam a política nacional, e os civis tentam conter/reprimir os militares na política após excessos cometidos, é muito difícil alguém propor articulação entre ambos os eixos. O contexto após a Guerra Fria no Brasil torna as relações civil-militares cobertas de azedume e rancor se levados em conta alguns lados radicais tanto civis quanto militares. Esse não é o contexto nos anos 1950. General Cordeiro de Farias, Almirante Benjamim Sodré, Juarez Távora e demais fundadores da ESG pensaram na criação de um polo que incluísse civis plenamente. A ideia é de ampliação em escala geométrica da presença de civis com o tempo, invertendo uma tendência de mais militares como estagiários nas turmas. O mesmo ocorre no corpo permanente.

Em tempos sombrios, quando parece ser difícil equacionar cooperação, o espírito associativo é um alento que confere governabilidade no plano das políticas públicas. A ESG confere, de acordo com Cordeiro de Farias, esse espírito associativo, com integração entre diferentes conhecimentos e práticas; integrando governo e setor privado; oferecendo aos esguianos Fundamentos de Planejamento, Estratégia, Política, Poder; proporcionando formação, mais que só informação conjuntural (FARIAS, 1981). Propõe-se a conformação de uma ordem que transcenda os muros ministeriais ou os muros da caserna. Há diferentes momentos históricos que apontam para tendências de articulação.

No período inicial, diversos Presidentes marcam sua presença na ESG: Eurico Gaspar Dutra; Ranieri Mazzili; Nereu de Oliveira Ramos; Café Filho; Ernesto Geisel; Humberto de Alencar Castelo Branco; Juscelino Kubitschek; Tancredo Neves; João Goulart; Artur da Costa e Silva; Emílio Garrastazu Médici. Esse período compreende de 1950 a 1970. Em período subsequente, de 1970 a 1985, observa-se um aumento

de estagiários nas turmas. O que se concretiza em 1985, com a criação do CAEPE e a extinção do CSG (Curso Superior de Guerra). Durante o período dos 20 anos iniciais as políticas públicas (política externa inclusa), são influenciadas pela presença de homens de ação que lidam diretamente com elas. No período subsequente, que segue por volta de meados dos anos 1980, observa-se a ampliação do número de cursos e a presença maior de formadores de opinião que não são necessariamente homens de ação. Amplia-se a presença de funcionários públicos e de pensadores. O perfil das turmas 'se capilariza' e sua incidência sobre as políticas públicas nacionais também se diversifica.

Ao longo de todo o período, a presença de diplomatas se faz presente²⁷. Em todos os cursos, desde 1950, até nossos dias – excetuando o Curso de Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (CEMCFA) – há a presença de profissionais de diversas áreas civis. De 1953 em diante, há a escolha de patronos, sendo o primeiro o Barão do Rio Branco. Em 1972, o nome da turma é definido, e não só os patronos; tal ano é o da turma Sesquicentenário da Independência, cujo patrono é Dom Pedro I. Em 2012, é destacado o Programa Antártico Brasileiro, uma iniciativa do país que conta com a presença da pensadora esguiana Therezinha de Castro. Assim sendo, pode-se perceber, nesses três momentos, que a filosofia/práxis da ESG não é restrita a militares, tampouco o espírito de corpo formado.

Por serem cursos interdisciplinares, a influência dos diplomados em cursos da ESG torna-se difusa²⁸, tendo algumas especificidades. No início, somente o Curso Superior de Guerra (que existe até 1985) é realizado. Com o tempo, porém, surgem diversos cursos: Estado-Maior e Comando de Forças Armadas, Logística e Mobilização, Inteligência Estratégica, Direito Internacional para Conflitos Armados, Política e Estratégia, Gestão Estratégica de Recursos de Defesa. Algumas razões podem ser pensadas para a pluralização de cursos (de três cursos em 1950 para doze cursos em 2013), dada de forma espontânea, natural. Uma das razões é a necessidade de liberar rapidamente as pessoas de volta às suas funções, reduzindo assim o tempo necessário para integralização de determinados cursos.

Cabe lembrar que o poder na visão esguiana é uno e indivisível, e, como

27 Estão presentes, nas turmas da ESG, os seguintes Ministros das Relações Exteriores, entre parênteses suas turmas: Mário Gibson Barbosa (1951); Vasco Leitão da Cunha (1953); João Augusto de Araújo Castro (1963); Antônio Francisco Azeredo da Silveira (1974); entre outros. Há diplomatas de especializações diversas, desde a criação da ESG até os nossos dias.

28 O número de pessoas por curso é variado. Foram 139 pessoas no 1º CAEPE, em 1985, e 7 pessoas no CLMN de 2007. Entre os dois extremos há cursos com mais pessoas e cursos com menor número de pessoas. Em geral, uma média bem superior a 100 pessoas por ano tem frequentando os cursos. Os dados aqui apresentados foram extraídos do sítio oficial da ESG, já mencionado, que disponibiliza informações ostensivas sobre seus cursos. É estimado também que o número de adesguianos seja na casa de 80 mil, contando os que integralizaram seus estudos nos cursos da ADESG presentes em todos os estados da federação e no distrito federal.

tal, os seus condutores também formam parte de um bloco coerente, o das lideranças. Pelas analogias existentes entre os poderes das diversas elites, pelas suas interdependências, pelos papéis sociais, necessidades, pode-se pensar que as elites funcionam com certa probabilidade de decisões e com um constante equilíbrio, balanço de forças (MILLS, 1959). O balanço entre os que administram países, fortunas, poderes, famas etc., é longamente documentado em uma perspectiva clássica de análise histórica centrada nos grandes líderes. Essa é uma das bases de muitos tratados de história política (como em Joaquim Nabuco e Afonso Arinos sobre estadistas brasileiros), de história militar (feita por diversos esguianos) e de história diplomática (desde Delgado de Carvalho, passando por José Honório Rodrigues até nossos dias), ou seja, de muitos documentos basilares para o entendimento histórico de fenômenos nacionais e internacionais diversos que envolvem políticas públicas.

Por conta disso, comenta-se o perfil das turmas que são diplomadas na Escola Superior de Guerra; afinal, os esguianos podem dar pistas sobre algumas das questões que dizem respeito a esse trabalho. A presença militar é grande em uma instituição voltada para segurança; todavia, a presença de não militares é significativa. Retornamos ao conjunto que conforma as políticas públicas externas, segundo Aron: políticos, diplomatas e militares. Tal como no caso militar, os diplomatas, analisados por Cristina Patriota de Moura (2007), têm sua hierarquia e socialização específicas, gerando um *ethos* unívoco em uma carreira totalizante. O Brasil tem desafios enormes no que tange o desenvolvimento, as soluções são internas e externas, ao mesmo tempo. Quem conduzia as operações internacionais, na maior parte do tempo são os diplomatas, e é por isso que entender essa parte das políticas públicas brasileiras depende de entender como é o meio diplomático brasileiro e seus conceitos.

4 POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE, PRAGMATISMO RESPONSÁVEL E ECUMÊNICO

Um dos conceitos mais famosos relacionados ao período anterior à Quarta República é ‘autonomia na dependência’, criado por Gerson Moura (1982) para analisar como a gestão de Vargas, entre 1935 e 1942, obtém autonomia, fruto de condições conjunturais, ainda que a estrutura seja de dependência de grandes potências. A liderança de Getúlio Vargas na política brasileira, ainda, inicia com neutralidade para com os Estados Unidos, porém, como a América Latina vira palco de disputas políticas, econômicas e ideológicas, em determinado momento há um equilíbrio pragmático brasileiro, desembocando, todavia, na formação de um sistema de poder de hegemonia estadunidense (MOURA, 2012). Esse é um dos grandes momentos em que o desenvolvimento é associado ao nacionalismo, em que a presença do Estado é o norte, articulando o bem-estar social com empresas públicas e

iniciativa estatal.

Sobre a trajetória do nacional-desenvolvimentismo, destaca-se a interpretação de Amado Cervo (2008) que enxerga na história da política externa brasileira²⁹ quatro momentos em ordem cronológica – liberal-conservador; nacional-desenvolvimentista; neoliberal; logístico. De acordo com Letícia Pinheiro, o Estado brasileiro oscila entre duas duplas de paradigmas: ideológico/grotiano ou pragmático/hobbesiano; globalista ou americanista (PINHEIRO, 2004). Sendo, portanto, a alternância entre os quatro modelos possíveis a marca da história diplomática republicana brasileira. O pragmatismo do barão do Rio Branco, o de Vargas, o de Dantas/Arinos, e o de Azeredo da Silveira são diferenciados; todavia, todos eles visam ampliar a capacidade do poder nacional em alcançar seus interesses nacionais.

É possível dizer que o pano de fundo ideológico, as disputas políticas, as capacidades econômicas e as condições sociais variam com o tempo. Logo, não existe um pragmatismo, existem diversos. Lembrando que o pragmatismo é calcado em antifundacionalismo, consequencialismo e contextualismo (POGREBINSCHI, 2005); pragmatismos têm linhas análogas. Da mesma forma, a desigualdade interna e a desigualdade externa que vicejam sobre o Brasil também são análogas, e diferenciadas. Se, por um lado, temos embates para inserção internacional do país; por outro, temos um passivo interno a sanar: o fosso de renda e patrimônio que separa os despossuídos e os donos do poder econômico, político, psicossocial, acadêmico-científico, militar. Não sendo este, porém, problema nacional só do Brasil, pois tal concentração e desigualdade afeta a maioria dos países hoje em dia, fazendo com que Estados repensem dívida pública e impostos, conforme Thomas Piketty (2013) estudou recentemente.

1.1 O GRUPO DA POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE (1961-1964)

O primeiro grupo é formado por Afonso Arinos de Mello Franco (1905-1990), Francisco Clementino de San Tiago Dantas (1911-1964) e João Augusto de Araújo Castro (1919-1975) principalmente. Juntam-se aos esguianos citados, de certa forma, os Presidentes Jânio Quadros (1917-1992) e João Goulart (1918-1976). Cabe dizer que a proposta que tem início em 1961 vai além de partidos. Goulart e Santiago Dantas eram filiados ao Partido Trabalhista Brasileiro; ainda que Jânio Quadros fosse filiado ao Partido Democrático Cristão, ele era apoiado pela União Democrática Nacional, partido de Afonso Arinos. Os primeiros (petebistas) são politicamente alinhados com o movimento varguista, os últimos (udenistas) propõem romper

29 Sobre a historiografia da política externa brasileira, Paulo Roberto de Almeida (2012) fez uma análise, contextualizando também as relações internacionais e a política externa do Brasil. Muitas das informações factuais usadas no presente artigo foram obtidas na cronologia das Relações Internacionais de Eugênio Vargas Garcia (2005) e em seu trabalho de compilação dos documentos históricos do Brasil (GARCIA, 2008).

com o ideário e as ações de Vargas. Ainda assim, tanto udenistas quanto petebistas se articulam por uma ação internacional independente. Os consensos políticos da época apontam para um nacionalismo ancorado na busca por autonomia.

A ação lança-se com Afonso Arinos, mas é batizada e mantida por San Tiago Dantas: busca-se evitar a todo custo ser submisso e alinhar-se automaticamente a qualquer país (FRANCO FILHO, 2007). Ou seja, de 31 de janeiro de 1961 a 25 de agosto do mesmo ano, é o bloco político da UDN conduzindo; desse período até 1963, grosso modo, quem conduz é o bloco aliado ao PTB. Vale lembrar que Jânio Quadros é eleito Presidente, em coalizão PDC-UDN; enquanto João Goulart é eleito vice-Presidente, por coalizão PTB-PSD. Goulart goza de prestígio com o PCB e o PSB. Com relação aos que exerceram o cargo de Ministro das relações exteriores no período de 1961 e 1964, há a seguinte cronologia:

- Afonso Arinos de Melo Franco (UDN)³⁰ entre janeiro de 1961 e agosto de 1961;
- Francisco Clementino de San Tiago Dantas (PTB) entre setembro de 1961 e julho de 1962;
- Afonso Arinos de Melo Franco (UDN) entre julho de 1962 e setembro de 1963;
- Hermes Lima (PTB) entre setembro de 1962 e junho de 1963 (da fase parlamentarista à fase presidencialista, a última desde janeiro de 1963);
- Evandro Lins e Silva (PSB) entre setembro de 1962 e agosto de 1963;
- João Augusto de Araújo Castro (diplomata) entre agosto de 1963 e abril de 1964.

É preciso agora ver quais são as linhas gerais de pensamento de alguns dos formuladores dessa política externa, por meio do que escrevem. Primeiro, vejamos a época que o grupo udenista está com maior presença no ministério. Para entender as linhas gerais desse momento, dois documentos principais são selecionados: o discurso de posse de Afonso Arinos, em fevereiro de 1961, e a Mensagem ao Congresso do Presidente Jânio Quadros, de março de 1961. Quadros destaca 15 pontos para sua política externa:

- Respeito aos compromissos e à posição tradicional do Brasil no mundo livre;
- Ampliação dos contatos com todos os países, inclusive os do mundo socialista;
- Contribuição constante e objetiva à redução das tensões internacionais quer no plano regional, quer no mundial;
- Expansão do comércio externo brasileiro;
- Apoio decidido ao anticolonialismo;

30 Cabe dizer que Vasco Leitão da Cunha foi interino de Afonso Arinos de Melo Franco, e muitos dos que foram interinos nessa época de 1945 a 1964 teriam destaque entre 1964 e 1985.

- Luta contra o subdesenvolvimento econômico;
- Incremento das relações com a Europa, em todos os planos;
- Reconhecimento e atribuição da devida importância aos interesses e aspirações comuns ao Brasil e às nações da África e Ásia;
- Estabelecimento e estreitamento das relações com os Estados africanos;
- Fidelidade ao sistema interamericano;
- Continuidade e intensificação da Operação Pan-Americana;
- Apoio constante ao programa de Associação do Livre Comércio Latino-Americano;
- A mais íntima e completa cooperação com as Repúblicas irmãs da América Latina, em todos os planos;
- Relações de sincera colaboração com os Estados Unidos, em defesa do progresso democrático e social das Américas; e
- Apoio decidido e ativo à Organização das Nações Unidas para que ela se constitua na garantia efetiva e incontestável da paz internacional e da justiça econômica.

Essa síntese do programa de Governo de Jânio Quadros é complementada pelo discurso de Afonso Arinos, de 1962, quando, já sob a presidência de Goulart, ratifica alguns princípios. Exalta a gestão anterior, a de San Tiago Dantas, chamado de “moderador e moderado”, que é antecedido pelo próprio Afonso Arinos. Compara San Tiago Dantas a Visconde de Uruguai, um pilar da linhagem conservadora/centralizadora no Itamaraty. Ele afirma que a política internacional é a projeção da personalidade nacional brasileira, reafirmando nesse contexto a democracia, ligada para ele à paz e liberdade. Ressalta, também, que “nessa casa não se trabalha sozinho” e que é necessário patriotismo.

As principais bases seriam os seguintes continentes: África, Ásia, Europa e América. No discurso só não apareceriam a Oceania e a Antártida; portanto, o que se propõe é uma revisão global da política externa. Na prática, isso significou a abertura das seguintes embaixadas: Gana³¹, Senegal, Costa do Marfim, Nigéria e Etiópia. Uma Missão Especial é enviada à Europa Oriental, o Brasil restabelece relações diplomáticas com Hungria e Romênia, tendo legações criadas em Bulgária e Albânia. Durante esse período do Governo Quadros, o Brasil apóia o ingresso da República Popular da China no Conselho de Segurança da ONU, condecora Che Guevara, mas afirma-se como país “ocidental”. Além disso, são estabelecidas Embaixadas em diversos países da África: Senegal, Costa do Marfim, Nigéria, Etiópia. É nomeado o primeiro embaixador negro do país. Du-

31 Neste país, que ocorre a nomeação de Raimundo de Souza Dantas para assumir a direção da embaixada. Momento tão importante na história do país quanto foi a entrada da diplomata Maria José Mendes Pinheiro de Vasconcelos na carreira diplomática em 1918. Agradeço ao seu filho, Guy Mendes Pinheiro de Vasconcelos pela entrevista concedida em agosto, muito esclarecedora das atividades da diplomacia brasileira e da relação entre militares e diplomatas.

rante o período da PEI também são criadas Embaixadas em: Polônia, Irã, Togo, Mauritània, Filipinas e Mali.

Sai Afonso Arinos, entra San Tiago Dantas. Sob a gestão do último, o Brasil posiciona-se no espectro do “neutralismo” e do “pragmatismo”. Pensava-se que o país deveria ter liberdade para relacionar-se com todos os países e que deveria buscar a cooperação principalmente em âmbitos multilaterais, onde havia mais igualitarismo entre os países. San Tiago Dantas vê a necessidade de mobilização da sociedade em torno de um projeto nacional, de industrialização, alfabetização e ascensão das classes trabalhadoras e médias e, com isso, da democracia representativa – sempre inserido na legitimidade e na legalidade (MOREIRA, 1981). Pronuncia antes de sua gestão, entre 1951 e 1962, palestras na ESG, principalmente sobre poder e política nacionais. Com Dantas, o país contrapõe-se às intervenções estadunidenses na América Central e apresenta postura neutra e pragmática com relação a Cuba na OEA. A proposta envolve: ter independência com relação a blocos militares; buscar paz e desenvolvimento; reforçar laços americanos; apoiar independência de países colonizados; defender a autodeterminação; estreitar a relação entre chancelaria e opinião pública (DANTAS, 2009, p. 95-122). Na sua gestão, o Brasil reata as relações com a União Soviética (que estavam rompidas desde 1947). Ele será uma pessoa ativa na política nacional, influente no Plano Trienal (junto com Celso Furtado) e no Acordo Bell-Dantas. Muitas medidas são catalisadoras de críticas em uma sociedade onde a política está extremamente polarizada e, antes de João Goulart cair, cai San Tiago Dantas.

Volta ao ministério a figura de Afonso Arinos, e o país aproxima-se dos EUA e do México, participa da Conferência de Desarmamento em Genebra, defendendo a proibição de testes nucleares. Com Melo Franco, o Brasil ainda participa da conferência preparatória do Acordo Internacional do Café. O país defende internacionalmente a paz, a democracia, o desarmamento etc. Ou seja, os princípios do Governo Jânio Quadros, que depois são mantidos na gestão de San Tiago Dantas, se repetem. São eles parte do ideário esguiano: paz (vista no desarmamento); progresso e integração nacional (associados ao desenvolvimento), soberania (associada à autonomia, neutralismo, “independentismo”), democracia (na prática, associada com a ampliação de relações diplomáticas). Assim, a leitura do interesse nacional naquele momento está em sincronia entre os “independentistas” e os “esguianos”, principalmente em relação aos objetivos e à mobilização do poder nacional.

Sobre isso, vale a pena entender melhor o pensamento de Afonso Arinos, que é plural, lidando com História, Direito, Política, Memórias, Crítica etc. Ele tem um ideal do que deveria ser a política, expresso principalmente na sua análise sobre Rodrigues Alves e na sua análise sobre Afrânio de Melo Franco. Na última, ele apresenta mais informações sobre o que deveria também ser a diplomacia, uma vez que o último foi de grande expressão na diplomacia nacional, além de ter sido estadista (MELO FRANCO, 1955). Em ambos os casos, Melo Franco faz uma biografia

dos “estadistas” da Primeira República, e é nítida sua filiação à linhagem liberal do pensamento brasileiro. Assim fazendo, ele acaba por inserir-se em um debate historiográfico de forma política, tal como Joaquim Nabuco fizera antes, ao escrever *Um estadista do Império*. O último debate é sobre José Tomás Nabuco de Araújo Filho, senador no Segundo Reinado, famoso pelo “discurso da ponte de ouro” e por posições conciliatórias.

Conciliação é algo exigido durante a gestão subsequente, de Hermes Lima, quando ocorre a Guerra da Lagosta³², um dos contenciosos mais excêntricos da história do Brasil. Ainda que as discussões sobre o crustáceo pareçam sem muito sentido, elas guardam conexão com discussões sobre: extensão do mar pertencente a um país; defesa da soberania marítima e/ou naval; recursos naturais nacionais. Temas ligados ao pensamento esguiano e aos quase 4 milhões de quilômetros quadrados que compreendem a zona econômica exclusiva no espaço marítimo brasileiro. Ainda sob sua gestão é criada a Coordenação de Comércio com os Países Socialistas da Europa Oriental (COLESTE), com participação de quatro ministérios, da Confederação Nacional do Comércio de Bens (CNC), da Confederação Nacional da Indústria (CNI), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em ação coordenada, coletiva, tal como se experimentava no CSG da ESG.

Com a gestão de Evandro Lins e Silva, o Brasil vota no Conselho de Segurança contra a política colonialista de Portugal, defendendo a Soberania das nações africanas. No lugar do último, em agosto de 1963, entra João Augusto de Araújo Castro, mais conhecido por sua atuação no âmbito multilateral³³. A linha de ação que incluía impulsos a favor do desarmamento, já em diversos momentos da gestão anterior, se aprofunda e é apresentada através de discurso na ONU de Araújo Castro, em 1963, em que defendia: Desarmamento, Descolonização e Desenvolvimento. O “discurso dos três Dês”³⁴, como é conhecido, torna-se um marco na história da política externa nacional.

32 A Marinha do Brasil flagrou em costas nordestinas (principalmente Pernambuco) a pesca clandestina de lagosta, efetuada por barcos franceses; junto aos pescadores, o destróier francês Tartu fazia a proteção. O Brasil mobiliza em fevereiro de 1963 as três Forças Armadas, e a França se afasta da costa. Discutia-se, na época, se o crustáceo “nadava” ou “andava”, em um dos casos a pesca teria de ser autorizada, no outro, não.

33 A época de San Tiago Dantas era marcada pela minúcia no planejamento e discussão, como prova o Colóquio da Casa das Pedras (FONSECA JR., 2011, p. 303-347). Da mesma forma, os discursos de Araújo Castro são conhecidos por sintetizar de forma elegante e incisiva posições teóricas e brasileiras, como na Conferência na ESG sobre o “Poder Nacional”, em 1958, no “discurso dos 3 Ds”, em 1963, em 1970, condenando o apartheid, como crime contra a humanidade, e no discurso sobre o congelamento do poder mundial de 1971 aos estagiários do CSG da ESG. San Tiago Dantas também teria trabalho na ESG sobre o poder nacional.

34 A documentação sobre a Política Externa Independente está presente nos livros organizados por Álvaro da Costa Franco, listados na bibliografia, ao final do artigo.

Curiosamente, ele está incluindo, de forma implícita, dois pilares da ESG: segurança (via desarmamento) e desenvolvimento. A questão do desarmamento significava, em termos de relações internacionais, ser contra a corrida armamentista que acontecia no mundo bipolar e ser contra o uso e teste de armas nucleares. O Brasil seria intermediário na iniciativa global de deter armas nucleares e gerar zonas desnuclearizadas (WROBEL, 1993); anos depois, com o Tratado de Tlatelolco (1967) e com a ZOPACAS (1986), esta ação é contemplada. A Antártida é a primeira zona sem presença de armas nucleares. Sob a gestão de Araújo Castro, o país passa a participar como observador no Movimento dos Não Alinhados, desde 1961. Além disso, no ano de 1964, o país está presente na criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento; em junho, já no Governo de Castello Branco, é criado o G-77, coalizão de nações em desenvolvimento formada para defender os interesses desses países na ONU. No contexto histórico do Iluminismo, conceitos político-sociais, campo de experiências e o horizonte de expectativas se modificaram, e a ação política transformou-se (KOSELLECK, 1999). As mudanças dos anos 1960 remetem também a uma mudança de percepção temporal, de expectativas e experiências.

Mudanças que influenciam na própria organização do Itamaraty, além das já mostradas transformações no meio militar. O Brasil herda construção estatal e corpo burocrático de Portugal, tendo consolidado a nacionalidade e as fronteiras posteriormente, com uma diplomacia nacional, atuando em eixos simétricos e assimétricos, com bilateralismo e multilateralismo, que aprende a liderar e se inserir internacionalmente desde a Escola do Prata, que defendia os interesses nacionais (DANESE, 2009). Contudo, a organização diplomática sofre transformações nessa época "autonomista"; há reformas internas no Itamaraty. Com Afonso Arinos, a seleção e o aperfeiçoamento são reformados, ficam estabelecidas as divisões geográficas na administração; com San Tiago Dantas, são criados os cargos de oficial de chancelaria e a Divisão de Propaganda e Expansão Comercial, com Serviços a eles ligados; e, entre 1962 e 1964, a promoção dentro da carreira diplomática é flexibilizada (CASTRO, 2009).

No contexto dos anos 1960, a onda do nacional-desenvolvimentismo é norteadora de experiências, expectativas e ações políticas, definindo noções de tempo e espaço, e continua forte nos anos 1970. Tal pensamento materializa-se em outras instituições que não o Itamaraty. Em 1948, é criada a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da Organização das Nações Unidas (ONU). Ela atua principalmente ligada à expressão econômica do poder e exemplifica o "espírito da época". A CEPAL critica a ênfase em exportação de produtos primários e a importação de manufaturados na América Latina, o que acarreta a deterioração dos termos de troca; a solução para o problema é: realizar a industrialização por substituição de importações, primeiro fechando a economia e estimulando as indústrias nacionais e a distribuição de renda e, depois, abrindo e consolidando a economia.

Algo que é seguido, de certa forma, pelo Plano Trienal, formulado por diversos homens de Estado, entre eles Celso Furtado, cuja atuação remonta igualmente à CEPAL. O Plano Trienal estabelece como objetivos: promover o crescimento; aumentar salários conforme a produtividade; ampliar o investimento em educação, ciência e tecnologia, saúde; deter a inflação; desenvolver as regiões do país; transformar a ordem institucional para ampliar a produtividade, em especial com relação à estrutura agrária; renegociar a dívida externa; e assegurar unidade de comando ao governo. O crescimento da economia atrela-se ao desenvolvimento social, regional e econômico, algo que atrai a atenção de outros grupos não cepalinos, tais como: Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB); Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPES); Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), entre outros.

A proposta dos dois últimos é enfocada quando for analisado o grupo de Golbery do Couto e Silva. Sobre o ISEB, pode-se dizer que trabalham a dimensão histórica para embasar os estudos do presente, ao mesmo tempo em que, sob inspiração mannheimiana, pensam em formas de intervir na realidade, projetando um futuro desejado, de verniz nacional-desenvolvimentista (VILLAS BÔAS, 2006). O ISEB nasce fruto do Grupo Itatiaia de 1952 e do Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política, de 1953, e defende a industrialização, as reformas e o interesse nacional. De certa forma, o nacionalismo desenvolvimentista influi sobre a PEI e seus princípios, mas também é influente nos anos 1950 (VIZENTINI, 1988). As ideias podem servir como visões de mundo, princípios ou crenças causais, atuando na seleção de objetivos, coordenando interações, definindo as políticas externas conforme exista institucionalização (GOLDSTEIN; KEOHANE, 2003, p. 3-30). O que se vê é a quase institucionalização do nacionalismo nessa época, à revelia de pressões para alinhamento, seja a um dos blocos na bipolaridade, seja a outro.

O grupo “independentista” serve a propósito subjetivamente comum (independência) e busca interesse realista comum (ampliar a capacidade de ação, o poder, do país). Nesse sentido, existe uma identidade subjetiva forte e um grau de interdependência, havendo, portanto, uma coesão política (HUDDY, 2003, p. 511-558), em termos de concepção e ação na política pública, que pode fazer com que, ao longo de um período de tempo, a proposta se mantenha intacta. A mesma coesão, guardadas algumas idiosincrasias, apresenta-se no caso do período de 1974 e 1979. No grupo dos “independentes”, a relação sutil com a ESG faz-se presente, como já vimos, algo que se repete no caso dos “pragmáticos”.

4.2 O GRUPO DO PRAGMATISMO RESPONSÁVEL E ECUMÊNICO (1974-1979)

O período de 1974 a 1979 é marcado, tal como na época do “equilíbrio pragmático”, de Vargas, por uma ausência de coesão nos dois blocos hegemônicos. Isso diz respeito a uma discussão amplificada sobre a questão Norte-Sul, mais que sobre a questão Leste-Oeste. Em 1971, o mundo sai do sistema de Bretton

Woods e, em 1973, a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) triplica o preço do barril de petróleo; há distensão entre as duas maiores potências, mas ocorrem diversas guerras civis e atividades terroristas no mundo; mudam, assim, os desafios em termos de segurança e desenvolvimento. No plano interno, Geisel implementa o II Plano de Desenvolvimento Econômico, uma estrutura de planejamento econômico que tem muitos antecedentes: Plano de Metas, Plano Trienal etc. Sobre o II PND, pode-se dizer que ele luta para manter o crescimento econômico, com câmbio flutuante, generosos gastos governamentais, absorção de empréstimos e baixa emissão de moeda. Ele irá ampliar o emprego, equilibrará as reservas cambiais, revitalizará as exportações agrícolas e gerará crescimento médio anual acima de 10% ao ano; mas há explosão inflacionária.

São dessa época as seguintes ações: extração de petróleo em águas profundas pela Petrobras; Pró-Álcool, Polos Petroquímicos; Ferrovia do Aço; Cobra Computadores; Hidrelétricas (Tucuruí, Balbina, Sobradinho). Ou seja, a ação em infraestrutura do governo era de grande fôlego e tentava responder à altura os desafios estruturais ao desenvolvimento do país, esmagado pelas crises internacionais, mormente a do petróleo. Tendo recebido Jimmy Carter, que cobrava posições em direitos humanos no Brasil, há uma distensão entre governo e opositores, tal como havia uma distensão internacional. O Presidente também se comprometia, já, no início do mandato, a uma abertura "lenta, gradual e segura", tendo revogado o Ato Institucional número 5 ao final do mandato.

O Brasil é o primeiro país a reconhecer a independência de Guiné-Bissau em 1974, a de Angola e a de Moçambique em 1975. Coerentemente com a diretriz soberanista, é o primeiro país a legitimar o novo governo estabelecido após a Revolução dos Cravos em Portugal, 1974. A atuação do país não seria vibrante só com a lusofonia; seria também de grande expressão na África e no Oriente Médio. Na última região, o Brasil interessava-se em exportar e/ou importar: petróleo, manufaturas, serviços, armas, e bens primários. Entre 1974 e 1979, são inauguradas Embaixadas em: Alto Volta (atual Burkina Faso); Angola; Bulgária; Guiné Equatorial; Hungria; Lesoto; Moçambique; Quênia; Romênia; São Tomé e Príncipe e Zaire.

É época de reconhecimento da República Popular da China, socialista, e de ruptura de relações com Taiwan. Há o reconhecimento da Organização de Libertação da Palestina como representante do povo palestino; e há o posicionamento do Brasil na ONU considerando o sionismo como forma de racismo. Ocorrem visitas presidenciais à França e à Grã-Bretanha, assim como a visita à Alemanha (Ocidental), na qual fora assinado o Acordo Nuclear, em 1975. Geisel visita o Japão, a primeira visita de um Presidente brasileiro ao país, para atrair investimentos, o que se traduz no Programa de Desenvolvimento do Cerrado, Albrás, e no Projeto Carajás. Em 1977, o Brasil rompe o Acordo Militar estabelecido com os EUA em 1952. O país assina, em 1978, o Tratado de Cooperação Amazônica, visando ao desenvolvimento regional, com: Bolívia, Equador, Colômbia, Guiana, Peru, Suriname. Ele pode ser

entendido como uma forma de – junto com o Tratado da Bacia do Prata, de 1969, e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata de 1974 –, configurar uma integração regional intergovernamental, soberanista, desenvolvimentista.

No segundo caso a ser tratado, da “trinca” dos “pragmáticos”, há uma relação que não é entre políticos de diferentes naturezas, funcionários do Estado (diplomatas) e pensadores. Ou, em outros termos, entre academia, chancelaria e presidência. É uma relação construída entre presidência, chancelaria e inteligência. Nesse caso, há outro fator também. Nos anos 1960, os atores eram não militares, no caso dos anos 1970, os atores eram na maioria militares. O segundo grupo é composto por: Ernesto Geisel (1907-1996); Golbery do Couto e Silva (1911-1987); e Antônio Francisco Azeredo da Silveira (1917-1990). Diferentemente da tendência de outras alas nacionalistas, eles não eram cobertos do romantismo, ao invés, tinham boa dose de pragmatismo e, mais que isso, são mais “realistas” que o grupo dos “independentistas”. Um bom exemplo disso é Azeredo da Silveira, um pouco se assemelhando ao perfil de Araújo Castro, não deixa muitos escritos, livros etc., tendo clássico perfil de excelência de serviço diplomático, habilidade refinada na sua área de atuação. O bom trânsito entre grupos políticos variados, o amplo conhecimento sobre as Américas e sobre Europa, além de ter ocupado cargos de funções variadas, torna-o apto a ser o maestro da nova política externa.

O General de Exército Ernesto Geisel é um Presidente que faz um uso instrumental e pragmático das visitas presidenciais, rompendo tendências prévias de visitas presidenciais burocráticas e discretas, destacando-se as visitas feitas a países europeus (DANESE, 1999). O Presidente Ernesto Geisel faz muitos discursos cobertos pela televisão; muitos deles apresentam análise da conjuntura internacional, com grande enfoque na questão econômica. A própria presidência começa a ter mais facilidade de expandir sua comunicação, tentando voltar aos anos de Jânio e Jango quando o rádio ainda é popular. A televisão começa a se popularizar desde o fim dos anos 1960 e início dos 1970. A luta política passa a ser não só nas ruas, com os comícios, as atividades de grupos favoráveis e opositores do governo, tampouco a mensagem presidencial é veiculada só de forma sonora, adquire tons audiovisuais.

Os partidos são nacionais desde a Quarta República e continuará assim na Quinta, mesmo no bipartidarismo, mas os movimentos sociais tornam-se nacionais e transnacionais, assim como as empresas internacionais são, cada vez mais, parte da realidade. Tais elementos mostram que a época muda bastante. É preciso entender, porém, algumas transformações que ocorrem nos anos 1970, durante o Governo de Ernesto Geisel. Outra questão interessante é que a administração pública brasileira, desde a Era Vargas, é de administração burocrática; e com reformas em 1967, no Governo anterior ao de Geisel, surge a administração indireta, alguma discussão sobre a administração gerencial. Com o fito de aumentar eficiência e qualidade de serviços, abre-se a participação no governo de empresas, de Organizações não

governamentais (ONGs), de fundações etc. No espaço esguiano, os empresários e os partícipes de fundações e organizações já convivem com homens de Estado. As reformas facilitam, por exemplo, maiores contratos no exterior da Petrobras.

Uma grande vantagem da concepção de um grupo de formuladores que permanece junto de 1974 a 1979 – e que já se conhece anteriormente – é que consolida e traz estabilidade em um projeto de governo que pode seguir como projeto de Estado. Os desafios conjuntos, de segurança, desenvolvimento, defesa, integração nacional e internacional e demais assuntos tratados e estudados na ESG pelos três esguianos, representantes da ala moderada do movimento civil-militar de 1964, são bem assimilados. A relação entre Azeredo da Silveira e Geisel seria iniciada em conversas sobre energia (como a crise de Jupiá) e sobre a atividade de Azeredo na Argentina. Golbery está presente na maior parte das visitas presidenciais, por exemplo, com grande contato com eminências estadunidenses (exemplos: Carter, Brezinszki, Kissinger), em momentos que Geisel está e Azeredo, também. Ernesto Geisel e Golbery do Couto e Silva são grandes mentores da ação de inteligência no Brasil.

Golbery do Couto e Silva é um grande articulador intelectual do movimento que vem a derrubar Goulart e instaurar uma nova República, acabando com a ordem política anterior; e pensou bastante sobre a ordem interna brasileira. Ele é da Força Expedicionária Brasileira, ao lado dos aliados, é partícipe no Manifesto dos Coronéis de 1954, é grande nome do SNI, com atividades de inteligência desde antes 1964 e, após esse ano, ganha maior força. Participa do IPES, desde 1962, e também do IBAD. Ambos formam um forte grupo não governamental anticomunista, com financiamento nacional e internacional; além do ativismo de direita, a favor da família e da propriedade, faz pesquisas sobre a sociedade, defende a democracia liberal e faz propaganda em panfletos e documentários.

Realista como o ex-Presidente Geisel e o ex-Ministro Azeredo da Silveira, acredita que o Estado é o meio de assegurar a segurança, poder soberano no meio internacional, e as nações associam-se ao poder estatal. A reação conservadora brasileira às ameaças percebidas nos anos 1930 gera a Lei de Segurança Nacional em 1935; temática revisitada em 1953, 1967, 1969, 1978 e 1983. Além de Góes Monteiro e de Francisco Campos, grandes ideólogos do autoritarismo instrumental, Golbery do Couto e Silva também envereda nas reflexões antiliberais. Todavia, vê o país como parte do Ocidente Democrático Cristão e, dentro desse grupo, segurança, desenvolvimento, liberdade e democracia são interligadas. De acordo com Golbery, a sociedade brasileira oscila entre "sístole" e "diástole", configurando ora uma centralização maior, ora uma descentralização (SILVA, 1981). Seu pensamento geopolítico figura entre os grandes da Geopolítica do Brasil, junto com: Backheuser; Travassos; Therezinha de Castro; e Carlos de Meira Mattos.

Golbery é leitor do Realismo das Relações Internacionais, como em Morgenthau, além de teorias geopolíticas da Escola Possibilista francesa, da Escola

Anglo-Saxã de Spykman e Kennan. Uma das grandes manobras incorporadas na estratégia dele envolve a ocupação, integração e desenvolvimento do interior do Brasil, encarnada em estratégias como o próprio desenvolvimento do Cerrado, da SUDAM, da SUDECO, Zona Franca de Manaus etc. Outra dimensão interessante do pensamento de Golbery é a sua análise do Planejamento Estratégico; algo que o aproxima da dimensão do “método” esguiano, de análise conjuntural associada a uma prospectiva, que serve aos interesses nacionais.

Vale lembrar que o serviço de inteligência brasileiro começa a se estruturar em 1927, com Washington Luís, tem seu primeiro órgão oficial em 1956³⁵, sendo que Golbery tem o comando do SFICI e do futuro SNI (ficará de 1961 a 1967 no comando da inteligência brasileira), a maior inspiração para estruturação do serviço secreto seriam as ideias da ESG e incentivo dos EUA (FIGUEIREDO, 2005). Esse intercâmbio auxilia determinadas mudanças nos paradigmas de gestão. As políticas públicas da área de inteligência/informação, da política externa e do Executivo, encabeçado pela presidência, desembocam em soluções não ortodoxas na época. Essas soluções só podem ser efetivadas porque os três têm boas relações, liberando uma margem de ação dos atores para liderarem seus processos decisórios com menor interferência. A aceitação mínima dos três nos círculos militares auxilia determinadas medidas, que não sofrem oposição severa e prática. Uma mudança de percepção ocorre em curso, da projeção do poder nacional para a defesa dos interesses nacionais, o que envolve a ação da diplomacia, defendendo cotidianamente a soberania nacional e encaminhando divergências em direção da negociação e da convergência – gerando mudança de opções (SPEKTOR, 2000).

Atualmente, há tendências internacionais de questionamento por parte de grupos e através de organizações (principalmente de integração regional) do modelo vestfaliano de Estado, em que há soberania, hierarquia, interesse nacional; e há a ascensão do modelo integrador, com organizações, federações, soberania compartilhada, alianças com interesses transnacionais (SEGELL, 2000). Conseqüentemente, tanto a diplomacia quanto a guerra são instrumentos não mais a serviço somente do Estado, pois as linhas que conduzem essas marionetes estão além das visões limitadas pelas fronteiras nacionais. Aliado a isso, estão desafios e riscos que não são mais privilégios de nenhum estado, de nenhum grupo, de ninguém. Na sociedade de risco, as catástrofes, o efeito-bumerangue, o estado de exceção e a distribuição de riscos que atinge a todos estão se sobrepondo ao mundo da sociedade de classes (BECK, 2010).

As políticas públicas têm desafios complexos, por questões internas às estruturas de hierarquia e cooperação e, também, por questões externas às estruturas

35 O primeiro órgão de inteligência será criado pela Marinha em 1955, o CENIMAR, porém, o primeiro órgão nacional vinculado foi o SFICI (Serviço Federal de Informações e Contra-Informações), criado no Governo JK.

de poder, mas que influem a todos. Na ordem assimétrica, não se pode defender os interesses nacionais só com recurso da força, sendo necessário obter legitimidade, ampliando participação em ações que deem mais credenciais ao país e, nesse sentido, desenvolveu-se em tempos recentes um “pragmatismo democrático”, (PAROLA, 2007). É possível construir uma ordem legítima e segura através de sistemas de Estados regionais, polos de poder atuando em um sistema de governança multinível, e tornando mais igualitária a própria sociedade internacional (HURRELL, 2007). Desde a criação da ESG, há uma discussão de defesa e de desenvolvimento, que se associa com o entorno sul-americano e/ou com aos países americanos em geral. Aqui incidem os projetos nacionais de San Tiago Dantas e de Golbery, que destacam a segurança nacional com influência regional e inserção mundial por desenvolvimento, tendo repercussões hoje em uma estratégia de formação de megabloques que podem mexer nas estruturas de poder mundial, através da conexão do Brasil com seus pares ibero-americanos e orientais (CABRAL, 2004).

A forma como a integração será realizada no século XXI depende da dimensão interna do país, mas também de articulações internacionais. Mais ainda: depende da evolução de conceitos que compõem o próprio pensamento político que guia as práticas da política externa. Um bom exemplo disso é a ideia de América Latina, surgida na França, que já mudou bastante ao longo dos anos. A ideia foi associada inicialmente à América Hispânica, não sendo mobilizada pelo Brasil, que se identificava como Atlântico no século XIX, Ibero- América era mais usado; porém, termos “americanos” ganham mais força ao longo do século XX, momento que o “americanismo” ganhou destaque no Brasil, para chegar ao fim do último século como uma ideia eclipsada (BETHELL, 2009). Os dois momentos estudados no artigo articulam análises sobre para definir as identidade nacional e pautar a política externa por meio dela. Algo que é presente no Brasil, seja através do pensamento institucional, seja através da Academia que pensa diferentes formas de identidade ocidental – pura, qualificada, autônoma – no mundo; conjuntura política interna, momento diplomático, conjuntura internacional, e condicionantes estruturais nesse contexto influirão sobre a possibilidade de verter a doutrina autonomista e a identidade brasileira em política externa (FONSECA, 2004).

4 CONCLUSÃO

A identidade entre grupos formuladores de políticas públicas, a convergência de atores em instituições diferentes e a existência de um mínimo entendimento sobre os problemas brasileiros gera inovações nos rumos de política externa nos dois “momentos autonomistas” (Política Externa Independente e Pragmatismo Responsável e Ecumênico). Além do enfoque da relação entre a formação de uma política pública, mostrando que a formação esguiana pode servir para algum impulso comum, é necessário ver outras relações, tão sutis quanto a que já fora demonstrada.

Se os pilares desenvolvimento, defesa, bem comum e democracia fazem parte do coração da Escola Superior de Guerra desde os anos 1950, eles são conceitos-chave para entender certos temas debatidos desde aquela época, mas presentes até hoje na formação de políticas públicas. Nesse sentido, é vital a preparação de pessoal adequado para liderança em áreas-chave. Analogamente, é preciso preparar o Brasil para compromissos internacionais mais amplos e maiores.

A capacidade de análise de conjuntura e a prospecção fazem parte do “método” esguiano e auxiliam na formação de líderes em suas áreas de atuação. A administração pública precisa de eficiência, eficácia, efetividade, e a formação de pessoas, junto da coesão entre elas, são vitais para obtê-las. Pensar sobre o fazer dos anos 1960 e anos 1970 é análise de uma época que já se foi. Permanecem, porém, as linhas gerais do pensamento brasileiro como algo vivo que vibra. Aos que pensam o Brasil é preciso conhecer seu passado e aprender a planejar e a projetar um futuro. O pensamento nacionalista fez parte, foi interseção de outras linhagens do pensamento político-social brasileiro, como os conservadores e liberais. Hoje em dia, há diversas interseções de pensar, relações sutis no agir e possibilidades para o país.

Passado e futuro podem se encontrar em um presente que leve em consideração o que já fora feito em políticas públicas e as projeções do possível. Então, os formuladores de políticas públicas devem se aproximar dos diversos polos de solução para problemas brasileiros, e a ESG é um deles. Assim, eles terão a dimensão necessária para realizar um trabalho de gestão eficiente, mais preocupada em servir o coletivo do que em alavancar-se para benefício pessoal. Uma gestão de qualidade e eficiente começaria com políticas públicas associadas a grupos heterogêneos aplicando soluções possíveis desenvolvidas dentro de determinadas “escolas”. Isso não é impossível. As relações existem, mas são tênues. Para além do escopo deste artigo, há muitas outras relações sutis, em outras épocas e em outras áreas das políticas públicas, e as quais, infelizmente, ainda não são exploradas. Cabe aos pesquisadores ver sutilezas e transformar o estudo delas em algo que melhore a capacidade do país de se estruturar e criar muitos outros “ciclos virtuosos” evitando crises recorrentes. Os “momentos autonomistas” da política externa brasileira são, em certa medida, ligados ao contexto internacional, mas também estão ligados a condições internas, apresentadas no presente artigo. A criação de um ciclo virtuoso, de desenvolvimento, democracia, segurança coletiva e integração regional, portanto, passa por sutilezas internas; e o passado pode auxiliar o que se pretende para além da temporalidade do presente.

REFERÊNCIAS

ALLISON, Graham; ZELIKOW, Philip. *Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis*. Harlow: Longman, 1999.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações internacionais e política externa do Brasil: a diplomacia brasileira no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: LTC, 2012.

ALSINA JR., João Paulo Soares. *Política externa e poder militar no Brasil: universos paralelos*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

AMORIM NETO, Octavio. O poder executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer Stiftung; São Paulo: Editora UNESP, 2007. p. 131-142.

ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Tradução e prefácio de Vicente Marotta Rangel. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1986.

BETHELL, Leslie. O Brasil e a ideia de “América Latina” em perspectiva histórica. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 44, p. 289-321, jul./dez. 2009.

BRANDÃO, Gildo Marçal. *Linhagens do pensamento político brasileiro*. São Paulo: Hucitec, 2007.

BUARQUE DE HOLLANDA, Cristina; LESSA Renato. (Org.). *San Tiago Dantas: coletânea de textos sobre política externa*. Brasília: FUNAG, 2009.

CABRAL, Severino. *Brasil megaestado: nova ordem mundial multipolar*. Rio de Janeiro: Contraponto/FAPERJ, 2004.

CARVALHO, José Murilo de. *Forças Armadas e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

_____. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CASTRO, Celso. *Os militares e a república: um estudo sobre cultura e ação política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1995.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. *1808-2008 – Dois séculos de História da Organização do Itamaraty*. v. 1: 1808-1979. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

CERVO, Amado L. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

DANTAS, F. C. San Tiago. *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.

DANESE, Sérgio. *Diplomacia presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

_____. *A escola da liderança: ensaios sobre a política externa e a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2009.

DIAMOND, Larry. *Toward democratic consolidation*. *Journal of Democracy*, Washington DC, v. 5, n. 3, p. 4-17, jul. 1994.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil). *Manual Básico*, v. 1. Rio de Janeiro: ESG, 2006.

ETZIONI, Amitai. *The Spirit of Community: rights, responsibilities, and the communitarian agenda*. Nova Iorque: Crown Publishers inc., 1993.

FARIAS, Osvaldo Cordeiro de. *Meio século de combate: diálogo com Cordeiro de Farias, Aspásia Camargo, Walder de Góes*. Rio de Janeiro: Nova fronteira, 1981.

FIGUEIREDO, Lucas. *Ministério do silêncio*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

_____. Os colóquios da Casa das Pedras: argumentos da diplomacia de San Tiago Dantas. In: DANTAS, San Tiago. *Política Externa Independente*. Brasília: FUNAG, 2011. p. 303-347.

FRANCO, Álvaro da Costa (Org.). *Documentos da política externa independente*. v. 1. Brasília, DF: FUNAG, 2007.

_____. (Org.). *Documentos da política externa independente*. v. 2. Brasília, DF: FUNAG, 2008.

FRANCO FILHO, Afonso Arinos de Melo. *Diplomacia autônoma. Entrevista*. Carta Capital, São Paulo, fev. 2007. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/artigos-relevantes/artigo-diplomacia-autonoma-carta-capital-26-de-fevereiro-de-2007>>. Acesso em: 19 ago. 2014.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das relações internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto; Brasília, DF: FUNAG, 2005.

_____. (Org.). *Diplomacia brasileira e política externa: documentos históricos (1493-2008)*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

GOES FILHO, Synesio Sampaio. *Navegantes, bandeirantes, diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert. Ideas and Foreign Policy: an analytical framework. In: GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert (Eds.). *Ideas & foreign policy: beliefs, institutions, and political changes*. Ithaca-London: Cornell University Press, 2003.

GOODIN, Robert E.; MORAN, Martin; REIN. The Public and its Policies. In: GOODIN, Robert E.; MORAN, Martin; REIN (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 3-35

HUDDY, Leonie. Group identity and political cohesion. In: HUDDY, Leonie; JERVIS, Robert; SEARS, David O. *Oxford Handbook of Political Psychology*. New York: Oxford University Press, 2003. p. 511-558.

HURRELL, Andrew. *One World? Many Worlds?* The place of regions in the study of international society. *International Affairs*, Londres, v. 83, n. 1, p. 151-166, 2007.

KESSLER, Marie-Christine. La politique étrangère comme politique publique. In: CHARILLON, Frédéric. (Dir.). *Politique étrangère – nouveaux regards*. Paris: Presses de Science Po, 2002.

KOSELLECK, Reinhardt. *Crítica e crise: uma contribuição à patogênese do mundo burguês*. Rio de Janeiro: EDUERJ/Contraponto, 1999.

LESSA, Mônica Leite. A Aliança Francesa no Brasil: política oficial de influência cultural. *Varia História*, Belo Horizonte, n. 13, p. 78-95, jun. 1994.

LOWI, Theodore J. American business, public policy, case studies, and political theory. *World Politics*, Cambridge, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

LYNCH, Christian E. C. *Saquaremas e Luzias: a sociologia do desgosto com o Brasil*. *Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, v. 55, p. 21-37, out. 2012.

MAGALHÃES; João Batista. *A evolução militar do Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1998.

MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *Um estadista da República: Afrânio de Melo Franco e seu tempo*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1955.

MENEZES, Delano Teixeira. *O militar e o diplomata*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1997.

MIGON, Eduardo X. F. G. *Segurança, Defesa e as relações civis-militares: (re)leituras em apoio à construção de uma nova agenda brasileira*. Revista de Ciências Militares, Lisboa, v. 1, n. 1. p. 101-122. maio 2013. Disponível em: <http://www.iesm.pt/Cisdi/revista/Artigos/Revista_1_Artigo_4_1.pdf>. Acesso em: 23 de julho de 2013.

MILLS, Charles Wright. *The power elite*. New York: Oxford University Press, 1959.
MOREIRA, Marcílio Marques. *De Maquiavel a San Tiago: ensaios sobre política, educação e economia*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981.

MOURA, Cristina Patriota de. *O Instituto Rio Branco e a diplomacia brasileira: um estudo de carreira e socialização*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

_____. *Relações Exteriores do Brasil – 1939-1950: mudanças na relação Brasil-Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Brasília (DF): FUNAG, 2012.

PAROLA, Alexandre Guido Lopes. *A ordem injusta*. Brasília: FUNAG, 2007.

PIKETTY, Thomas. *Le capital au XX siècle*. Paris: Éditions du Seuil, 2013.

PINHEIRO, Leticia. *Política externa brasileira, 1889-2002*. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

POGREBINSCHI, Thamy. *Pragmatismo: teoria social e política*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2005.

PUTNAM, Robert D. *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*. International Organization, Cambridge, Massachusetts, v. 42, p. 427-460, jul. 1988.

ROSANVALLON, Pierre. *Por uma história do político*. São Paulo: Alameda, 2010.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Ordem burguesa e liberalismo político*. São Paulo: Duas Cidades, 1978.

SCHMITT, Carl. *The concept of the political*. Chicago: University of Chicago Press, 2007.

SEGELL, Gen. Civil - Military relations after the nations state. United Kingdom, British Librany, 2000.

SILVA, Golbery do Couto e. *Conjuntura política nacional: O poder executivo e geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981.

SOUZA, Carmo Antônio de. *A Escola Superior de Guerra como importante centro de estudo de problemas brasileiros*. Monografia do Curso de Altos Estudos em Política e Estratégia. Orientador: Guilherme Sandoval Góes. Rio de Janeiro: ESG, 2011.

SPEKTOR, Matias (Org.) *Azaredo da Silveira: um depoimento*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

VILLAS BÔAS, Glauca. *Mudança provocada: passado e futuro no pensamento sociológico brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

_____. *A vocação das ciências sociais no Brasil: um estudo da sua produção em livros do acervo da Biblioteca Nacional, 1945-1966*. Rio de Janeiro: Fundação Biblioteca Nacional, 2007.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *O nacionalismo desenvolvimentista e a política externa independente (1951-1964)*. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, DF, v. 37, n.1, p. 427-460, jul. 1988.

WROBEL, Paulo. *Aspectos da Política Externa Independente: a questão do desarmamento e o caso de Cuba*. Estudos Históricos, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, 1993, p. 191-209.