

FUNDAMENTOS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E CONCEITOS DE ATUAÇÃO NO CAMPO EXTERNO

Embaixador Marcos Henrique C. Côrtes()*

1.0 Introdução

A evolução do panorama internacional desde o término da Guerra Fria ainda deixa perplexos até mesmo os estudiosos do relacionamento internacional. Para aqueles que não têm conhecimentos especializados nessa área temática, torna-se ainda mais difícil interpretar ou compreender certos aspectos atuais das relações internacionais. Contudo, o acompanhamento dos fatos e das ações no Campo Externo talvez jamais tenha sido tão relevante para qualquer pessoa, independentemente de sua atividade profissional.

Os Fundamentos das Relações Internacionais têm sido, ao longo do tempo, objeto de diversas obras teóricas. Por outro lado, a atuação de um país no Campo Externo precisa ser examinada a partir de conceitos enunciados com clareza. Esses assuntos foram por vezes tratados de forma ancilar em trabalhos que se ocupavam de outros temas. O próprio corpo doutrinário da Escola Superior de Guerra contém diversas definições afins com essas matérias.

O propósito deste artigo não é o de recapitular ou debater o que foi até agora escrito a esse respeito. Ao contrário, com base na prática do relacionamento internacional, visa a apresentar os conceitos pertinentes ao tema à luz da realidade geopolítica atual, bem como sugerir rumos para o estudo prospectivo da atuação internacional do Brasil. Por isso, aliás, eles são expostos de um ângulo eminentemente prático, ilustrados, quando possível, com exemplos realistas ou referências a fatos concretos.

2.0 Conceitos básicos

Além dos conceitos contidos nos “Fundamentos Doutrinários da Escola Superior

de Guerra (ESG)”, que não vou reproduzir aqui, no estudo dessa matéria empregam-se alguns termos que são muitas vezes motivo de confusão. Inicialmente examinarei os três que representam a essência da mecânica do relacionamento internacional: Fundamento, Fator e Agente. Em seguida tratarei dos que se referem especificamente à atividade diplomática, a saber: Diplomacia, Ação Diplomática, Serviço Diplomático, Política Externa, Estratégia Externa e Geoestratégia.

Começemos, portanto, pela definição dos três componentes essenciais de toda a atividade internacional, a saber: Fundamento, Fator e Agente.

Pode-se dizer que, no contexto da Política Externa:

- Fundamento é o elemento ou conjunto de elementos que, sendo de longa duração, condiciona, por si só e de forma automática (não-dirigida), os rumos da atuação externa de um país.
- É o componente substantivo da Política Externa.
- Fator é o elemento temporário, fortuito ou gerado propositadamente, que influi sobre os fundamentos, alterando seus efeitos, podendo mesmo, em prazo mais longo, modificar sua essência.
- É o componente adjetivo da Política Externa.
- Agente é o ser ou entidade (ou conjunto deles) que detém, por determinadas circunstâncias, a capacidade de, com base nos fundamentos e em função dos fatores existentes ou supervenientes, induzir determinado comportamento nacional no Campo Externo.

- É o componente volitivo da Política Externa.

Uma breve exemplificação torna-rá mais claras essas noções:

A preferência pacifista de uma nação é um fundamento de sua conduta externa.

Para uma determinada Nação, a política expansionista de um vizinho é um fator fortuito. Já a necessidade de um Governo de engendrar uma ameaça exógena para induzir os cidadãos a uma certa postura é um fator proposital.

Um influente líder opositorista que decide pressionar o grupo situacionista a adotar linha de ação diplomática agressiva o caracteriza como agente.

No processo natural de interação das Nações, os fundamentos da Política Externa de todas elas irão, em seu conjunto, conformar os fundamentos das relações internacio-nais, como se verá mais detalhada-mente no item a seguir. Da mesma maneira, o conjunto dos fatores que incidem sobre a Política Externa de cada país compõe, numa soma algébrica, os fatores que operam no âmbito mundial. Por último, os agentes da Política Externa de cada Estado se transformarão $\frac{3}{4}$ também ao final de processo de somatórios “algébricos” $\frac{3}{4}$ nos agentes do relacionamento internacional.

2.1 Aspectos da dinâmica das relações internacionais

De certa forma os estudos teóricos sobre as relações internacio-nais seguiram, nas diversas épocas em que foram empreendidos, as linhas então predominantes de Teoria do Estado, de História, de Geopolíti-ca ou de análises sociológicas da interação das Nações. Como já assinalai, o presente estudo não entra nessa arena de debates acadêmicos, cuja utilidade não pretendo examinar aqui. Desejo apenas apresentar uma visão que, sem qualquer pretensão de tese incontestável, busca explicar as características essenciais do compor-tamento dos países, uns em relação aos outros, à luz das constatações da História Diplomática e, dessa manei-ra, sugerir instrumentos de análise que permitam antever os traços mais prováveis de seu comportamento futuro.

Aliás, a dimensão histórica é de enorme importância para essa análise, sobretudo porque ela demonstra duas características essenciais, importan-tíssimas $\frac{3}{4}$ e diametralmente opostas $\frac{3}{4}$ do relacionamento internacional.

Uma é a permanência, através dos tempos, dos fundamentos do relacionamento internacional. (O termo permanência é usado aqui para marcar o contraste da sua muito maior durabilidade cronológica em relação aos fatores e agentes, já que, nas relações internacionais, nada é literalmente permanente.)

A outra é a enorme mutabilidade, tanto em grau como em velocidade, dos fatores e agentes que alteram dinamicamente esse relacionamento.

Essas duas características, por sua vez, servem de base objetiva para duas premissas, a partir das quais se desenvolve o raciocínio analítico do relacionamento internacional:

1. Na sua interação, as Nações tendem para o conflito ¹.
2. A efetivação dessa tendência e a forma pela qual se processará essa efetivação dependem de quatro elementos:
 - capacidade de ação
 - interesse (ou objetivo)
 - condicionante moral (po-sitiva ou negativa)
 - avaliação de custo - benefício

As causas dessa tendência seriam matéria para discussões interminá-veis, mas os fatos históricos (infeliz-mente) demonstram à saciedade sua existência. A segunda premissa tam-bém me parece claramente dedutível da observação

¹ *Conflito, neste contexto, é todo e qualquer choque de interesses contrapostos.*

histórica da evolução dos grupos sociais humanos.²

2.2 Fundamentos do relacionamento internacional

Ambas essas premissas nos conduzem à identificação de quais são os fundamentos das relações internacionais. A meu ver, são os seguintes:

1. Espaço Geopolítico.
2. Espaço Geoestratégico.
3. Poder Nacional.
4. Objetivos Nacionais.
5. Substrato Moral.
6. Expectativa Cominatória.

Espaço Geopolítico é o conjunto de componentes físicos e psicossociais de um Estado, tanto absolutos como relativos, que condicionam sua capacidade de atuação no Campo Externo.³

Os componentes absolutos são aqueles que existem no âmbito em que o Estado exerce efetivamente sua soberania. Os componentes relativos, como o termo indica, são aqueles que decorrem dos componentes (absolutos e também relativos) dos demais Estados.

Por exemplo, o fato de que o Brasil é ribeirão superior na Bacia do Prata é um

² *Emmanuel Kant, o grande filósofo alemão do Século XVIII, num ensaio intitulado “Paz Perpétua”, defendia a tese de que um mundo de governos republicanos poderia ficar livre da guerra. Segundo ele, um monarca absoluto poderia lançar seu país numa guerra por um capricho, enquanto que “se o consentimento dos cidadãos tiver que ser obtido para se determinar se haverá ou não guerra, é natural que eles considerarão todas as calamidades dela decorrentes antes de se engajarem num jogo tão arriscado”. Entretanto, na sua conclusão, Kant reconhecia, realisticamente, que havia apenas uma espécie de paz perpétua em que o homem podia invariavelmente confiar: a paz do túmulo.*

³ *Naturalmente, isto se dá numa moldura cronológica determinada, ou seja, numa Situação Geopolítica.*

componente absoluto do seu Espaço Geopolítico para o aproveitamento hidrelétrico dos trechos brasileiros dos rios internacionais da mesma. O mesmo fato, porém, constitui *componente relativo* se for considerada a navegação fluvial entre o centro do Brasil e o Oceano Atlântico.

Outro aspecto que convém ressaltar é a possibilidade de, por iniciativa de um agente do relacionamento internacional, fazer-se com que um componente passe a ter maior relevância do que outro. Assim, ao decidir construir a usina hidrelétrica em Itaipu, isto é, no trecho compartilhado (com o Paraguai) do rio Paraná, o Governo brasileiro optou por substituir a influência preponderante do componente absoluto acima referido $\frac{1}{4}$ ser ribeirão superior $\frac{3}{4}$ pela de um componente relativo $\frac{1}{4}$ utilizar o potencial hidrelétrico no trecho compartilhado. Neste caso, não se transformou o fundamento (que independe de aspectos volitivos), mas sim alterou-se o grau de influência de um componente absoluto perante o de um componente relativo. Evidentemente, isto foi feito por um exercício de vontade do Governo brasileiro, em função de determinados objetivos estratégicos internos e externos.⁴

O Espaço Geoestratégico é, para um Estado, o conjunto de componentes físicos e psicossociais no âmbito da soberania de outros Estados, mesmo fora do Espaço Geopolítico do primeiro, que incidem sobre a capacidade de atuação desse Estado.

Assim, por exemplo, o transporte marítimo no Atlântico Sul é de alta relevância não só para os Estados para os quais este integra seu Espaço Geopolítico, mas também para outros Estados que não estão compreendidos neste Espaço Geopolítico. É o caso, por exemplo, dos Estados Unidos, da União Européia e do Japão, que têm interesse direto na problemática do transporte

⁴ *Houve aqui um exemplo típico de Expansão do Poder Nacional do Brasil e do Paraguai, sem que houvesse qualquer prejuízo para a Argentina (ao contrário do que vaticinavam, à época, os opositores argentinos do projeto).*

marítimo no Atlântico Sul e dispõem da capacidade de interferir (em qualquer sentido) no mesmo. Por conseguinte, o Espaço Geoestratégico do Brasil se estende também a eles.

O Poder Nacional é a capacidade de que a Nação, decidida, dispõe para conquistar e manter os seus Objetivos Nacionais.⁵

Trata-se, naturalmente, de um dos conceitos basilares dos estudos da ESG, objeto de trabalhos específicos, sendo portanto desnecessário aqui examiná-lo em pormenor. Desejo entretanto salientar que, no contexto do relacionamento internacional, é indispensável, de modo diuturno, cotejar-se o Poder Nacional de um país (no nosso caso, do Brasil) com o dos demais que ocupam o mesmo Espaço Geopolítico.

Os Objetivos Nacionais são manifestações da vontade coletiva, de necessidades, interesses e aspirações vitais que, em determinada fase de sua evolução histórico-cultural, a Nação busca satisfazer.⁶

Este é também tema exaustiva e freqüentemente tratado em outros trabalhos na ESG. Tal como no caso anterior, é importante destacar a interação inevitável dos Objetivos Nacionais de todos os Estados dentro de um mesmo Espaço Geopolítico. Esta circunstância introduz múltiplas variáveis para o equacionamento dos Objetivos Nacionais (ONs) e das políticas e estratégias destinadas à sua consecução.

É também conveniente ressaltar que só os Objetivos Nacionais Permanentes (ONPs) devem ser considerados como fundamento das relações internacionais. Os Objetivos Nacionais Atuais (ONAs) e os Objetivos de Governo (OGs), por sua dimensão temporal, constituem-se apenas em fatores das relações internacionais.

⁵ “Fundamentos Doutrinários da ESG”, edição de 1995.

⁶ “Fundamentos Doutrinários da ESG”, edição de 1995.

O Substrato Moral é o conjunto de concepções filosóficas, crenças, costumes e tradições que se foram desenvolvendo desde o surgimento da Nação e que a induzem a adotar, muitas vezes de forma não-volitiva, certo tipo de conduta no Campo Externo.⁷

Assim, por exemplo, a evolução histórica da Nação brasileira fez com que o Brasil tivesse inegável preferência pela solução pacífica das controvérsias internacionais, mesmo quando Objetivos Nacionais seus estavam em pauta.⁸

Na avaliação do Substrato Moral de uma Nação, em tanto que fundamento de sua Política Externa, é indispensável considerá-lo à luz dos valores próprios dessa cultura. Não se trata de estabelecer juízos qualita-tivos, mas simplesmente de procurar determinar o grau de influência que ele exercerá para a participação dessa Nação no relacionamento internacional em questão. Por exemplo, a convicção historicamente arraigada na mentalidade russa de que a Nação estava sob permanente ameaça ao longo de todas as suas fronteiras impeliu seus dirigentes a conquistas territoriais para criar uma espécie de “faixa de segurança” (verdadeiro “escudo de proteção”) ao longo de todo o perímetro. Essas conquistas aumentavam os problemas nessas zonas fronteiriças, requerendo novas conquistas à frente, e assim por diante, num perverso círculo vicioso, que acabava por parecer aos demais agentes do cenário

⁷ *Pode-se recordar aqui a observação do autor norte-americano Mark Twain (1835-1910), em What Is Man? : “As Nações não pensam, elas apenas sentem. Elas recebem seus sentimentos de segunda mão, através de seu temperamento, não de seu cérebro. Uma Nação pode ser levada — por força das circunstâncias, não de argumentos — a se conformar com qualquer espécie de governo ou religião que se possa inventar; com o tempo, ela se adaptará às condições impostas; mais tarde ela irá preferi-las e lutar ferozmente por elas.”*

⁸ *A Guerra do Paraguai e a ativa participação brasileira na II Guerra Mundial são dois exemplos de como circunstâncias contrárias à vontade nacional obrigaram o Brasil a recorrer às armas.*

internacional forma endêmica de imperialismo.

É claro que o Substrato Moral de uma Nação não é imutável, mas sua transformação ou evolução se processa necessariamente de forma lenta. Não se pode confundi-lo, assim, com o ânimo de um determinado Governo, que pode até contrariar esse Substrato Moral. Contudo, como a história dos povos demonstra, o resultado final desse tipo de incompatibilidade é desastroso.⁹ Exemplo recente foi o conflito das Malvinas. A mentalidade nacional argentina considerava que os princípios jurídicos deveriam sempre servir de base para as reivindicações do país no âmbito internacional. Às vezes, essa “primazia do jurisdicis-mo” chegava a impedir que dirigentes esclarecidos e experientes percebessem certas realidades geopolíticas iniludíveis. Com base em argumentos jurídicos, desenvolvia-se há décadas (embora com hiatos debilitantes) a campanha para que a Grã-Bretanha restituísse o arquipélago à soberania argentina. A substituição daquela orientação pacífica pela ação armada, motivada inegavelmente por um Objetivo de Governo da Junta Militar liderada pelo General Galtieri, produziu o fracasso da iniciativa argentina.¹⁰

A Expectativa Cominatória é a percepção que

⁹ *É para evitar essa nociva incoerência que se deve utilizar o Conceito Diretor de Política Externa como “filtro” para a transformação das Propostas em Diretrizes de Política Externa. Este ponto é tratado especificamente no estudo do autor intitulado “Geopolítica do Brasil e a Estratégia Externa”.*

¹⁰ *O argumento de que o desastre se deveu ao despreparo da Argentina para a guerra que empreendeu não invalida o exemplo e, pelo contrário, o reforça. Era exatamente devido ao Substrato Moral apontado (o “jurisdicis-mo”) que a Nação não estava militarmente em condições de se lançar, com razoáveis perspectivas de êxito, nessa empreitada. Por outro lado, o mesmo Substrato Moral gerou a expectativa ¼ totalmente dissociada da realidade geopolítica ¼ de que os Estados Unidos não ajudariam a Grã-Bretanha e se poriam do lado da Argentina, em função dos compromissos assumidos no TIAR.*

a Nação tem dos custos de toda espécie com que terá de arcar para a busca, a consecução e a manutenção de seus Objetivos Nacionais no Campo Externo.

Naturalmente, no nível de fundamento, há que se considerar aqui apenas os Objetivos Nacionais Permanentes. No âmbito da formulação de políticas e estratégias é que serão avaliados os custos acarretados para a busca, consecução e/ou manutenção dos Objetivos Nacionais Atuais (ONAs) e dos Objetivos de Governo (OGs).

É muito importante ter-se presente que a Expectativa Cominatória pode não corresponder à realidade geopolítica criada pelos Objetivos Nacionais (ONs) dos demais Estados que interagem no mesmo Espaço Geopolítico e Geoestratégico. Entretanto, o relevante para que ela opere como fundamento é a *percepção* própria que a Nação tem daquela realidade.

Imagine-se a seguinte especulação exemplificativa: o Brasil tem a nítida percepção de que existe, da parte de países mais avançados científica e tecnologicamente, a determinação de impedir ou obstaculizar ao máximo seu acesso a tecnologias de ponta. O Brasil percebe também que, com esse objetivo, aqueles países adotarão diversos tipos de medidas “punitivas” ou “retaliatórias” caso ele se empenhe por conseguir ou de fato consiga, por diferentes meios, obter algumas dessas tecnologias “vedadas”. Portanto, essa percepção conforma a Expectativa Cominatória que o país tem na busca do Bem Comum, um de seus Objetivos Nacionais Permanentes (ONPs).

Cabe aqui um comentário que sintetiza a importância da objetividade para o estudo do relacionamento internacional. O Direito Internacional não está incluído entre os seus fundamentos. Sem dúvida, busca-se implantar o respeito, cada vez maior, das normas jurídicas por parte dos Estados. Entretanto, é forçoso reconhecer que os Estados ainda estão muito longe de subordinar seus interesses vitais (ou como tal percebidos) a normas absolutas que disciplinem suas ações e reações. Quando muito, pode-se considerar que, em determinadas circunstâncias, a imposição de sanções previstas por normas de Direito Internacional será um dos

elementos que conformarão a Expectativa Cominatória.

2.3 Fatores do relacionamento internacional

Os fatores do relacionamento internacional são seu componente dinâmico por excelência. É claro que a intensidade e a rapidez com que cada fator produz efeitos variam enormemente, não só em função da sua própria natureza, como também dos fundamentos afetados, dos agentes envolvidos e do contexto cronológico.

Seria possível estabelecer uma grande quantidade de categorias teóricas dos fatores do relacionamen-to internacional. Entretanto, creio que a única classificação que efetiva-mente importa estabelecer é a de fatores fortuitos e propositais.

O fator fortuito é aquele cuja ocorrência independe da iniciativa de qualquer agente do relacionamento internacional. Inversamente, o fator proposital é aquele engendrado ou induzido por agente do relacionamento internacional, com uma finalidade específica.

Tome-se um exemplo hipotético, que serve para ilustrar essa distinção: suponha-se a morte de Saddam Hussein durante a Guerra do Golfo. As conseqüências desse evento alterariam profundamente o Espaço Geopolítico do Oriente Médio, com graves repercussões em outros Espaços Geopolíticos. Se essa morte tivesse ocorrido por motivo acidental, seria um fator fortuito. Se, ao contrário, ela decorresse de ação militar empreendida como parte da campanha “Tempestade do Deserto”, seria um fator proposital. Aliás, o mesmo raciocínio, *mutatis mutandi*, pode ser aplicado ao fato de Saddam Hussein ter continuado vivo.

Há casos em que um fator fortuito pode ser *transformado* em fator proposital. Assim, por exemplo, o fator fortuito de que uma das três principais raízes da etnia brasileira é africana foi transformado, pela política iniciada na gestão do Chanceler Mario Gibson Barboza (1969-1974), em fator proposital de ampliação da esfera de

reverberação política e econômica do Brasil no Espaço Geopolítico da Bacia do Atlântico Sul.¹¹

Por outro lado, um fator proposital pode, para determinados agentes, *operar* como fator fortuito. Isso ocorre com maior freqüência no âmbito das relações econômico-comerciais. Contudo, é possível encontrar exemplos em outras áreas das relações internacionais. Assim, em 1984, a maioria esmagadora da bancada trabalhista no Parlamento neozelandês adotou legislação vedando o acesso aos portos do país de navios com propulsão nuclear ou portadores de armamento nuclear, acarretando a virtual “suspensão” da Nova Zelândia dos benefícios que auferia do ANZUS (pacto militar entre Austrália, Nova Zelândia e Estados Unidos). Esse fator proposi-tal operaria como fator fortuito (por exemplo) para a Alemanha, se esta tivesse programado a utilização de portos neozelandeses pelo navio de pesquisa alemão “Otto Hahn”, movido a propulsão nuclear, como elemento indispensável para a realização de programa científico em águas antárticas e subantárticas na área ao sul da Nova Zelândia.

Aliás, a possibilidade da *transformação* de um fator fortuito em proposital e da *operação* de um fator proposital como fortuito é outra razão da enorme importância do estudo dos fatores para a avaliação adequada do relacionamento internacional. Afinal, a capacidade de diagnóstico e previsão do conjunto de fatores que incidem em determinado Espaço Geopolítico (e Geoestratégico) é indispensável para o planejamento eficaz da Política Externa de qualquer país.

2.4 Agentes do Relacionamento Internacional

Costuma-se dizer que o relacionamento internacional, eviden-temente, pressupõe uma quantidade de “atores”. Há quem considere mais apropriado falar de “figurantes”, já que, na crua realidade da interação no Campo Externo, alguns têm um papel ativo e outros um desempenho meramente passivo (ainda que a contragosto).

¹¹ *Eis aqui outro exemplo concreto de Expansão do Poder Nacional, benéfico a todos os envolvidos no processo.*

Entretanto, a meu ver, qualquer que seja o sentido do desempenho desses “atores” ou “figurantes”, seu acionar influi sobre a evolução do quadro geopolítico.

Por isso prefiro a designação de agentes do relacionamento interna-cional, preservando a possibilidade de adotar, se necessária, a qualificação de ativo ou passivo, conforme cada caso.

Além disso, é preciso distinguir entre agentes institucionais e agentes casuais.

A primeira categoria é composta pelas entidades que, surgidas da evolução dos Estados e de sua interação, têm grau razoável de permanência.

A segunda categoria compreende entidades cuja aparição se deve a circunstâncias várias e cuja permanência está diretamente vinculada à persistência delas. Também nessa segunda categoria incluem-se as pessoas que, por suas características individuais (positivas ou negativas) e/ou pelos cargos ou funções que detêm, ficam em condições de influir no relacionamento internacional.

O elenco a seguir abrange os agentes institucionais do relacionamento internacional:

- Estados-Nação ¹²
- Governos nacionais ¹³
- Grupos nacionais (minorias) ¹⁴
- Organizações internacionais de direito público
- Organizações internacionais de direito

¹² *Esta expressão é usada para evitar qualquer dúvida com estados componentes de um país federado, aplicando-se portanto aos diversos Estados plurinacionais. Aliás, neste estudo os termos Estado e Nação são usados indistintamente, sem o significado restrito que lhes é atribuído, por exemplo, na Teoria do Estado.*

¹³ *Neste contexto a expressão designa a entidade que dirige um país.*

¹⁴ *As minorias aqui referidas não precisam estar formalmente organizadas, mas tão somente terem suficientes discrepâncias da maioria para se constituírem em elemento que influencia o relacionamento internacional, às vezes de forma passiva.*

privado

- Estruturas eclesiásticas
- Partidos políticos
- Sindicatos
- ONGs
- Empresas multinacionais

Observe-se que há organizações internacionais de direito privado que se enquadram nos tipos relacionados acima mas que não podem ser classificadas como agentes institucionais devido às suas características individuais. Por exemplo: os dois grandes partidos políticos nos Estados Unidos podem ser considerados como agentes institucionais, mas dificilmente o mesmo poderia se dar com agremiações político-partidárias da enorme maioria dos países em desenvolvimento. Outro exemplo seria o de certas “seitas religiosas”, cuja fundação parece motivada apenas por finalidades lucrativas de curto ou médio prazo. Nesses casos, tratar-se-ia na realidade de agentes casuais.

Dentre os agentes casuais imediatamente sobressaem personalidades que efetivamente exerceram influência decisiva nos rumos do relacionamento internacional, pela conjugação de sua capacidade individual de pensamento e de ação com posições que ocuparam (ou conquistaram) em estruturas de poder. Entretanto, é importante não esquecer a influência que podem exercer personalidades muitas vezes destituídas de qualquer grau formal de poder.

3.0 Conceituações básicas da atividade diplomática

O estudo do relacionamento internacional requer que se faça com absoluta clareza a distinção entre Diplomacia, Serviço Diplomático, Ação Diplomática, Política Externa, Estratégia Externa e Geoestratégia. Por isso dedico neste artigo espaço proporcionalmente maior a esses conceitos e a alguns outros que lhes são correlatos.

3.1 Diplomacia

Inicialmente impõe-se estabelecer o entendimento correto do que é Diplomacia.

Evidentemente, tanto no Brasil como em muitos outros países, há uma grande variedade

de definições e concepções de Diplomacia (e de Diplomata) que privilegiam determinadas facetas. Muitas delas se concentram em aspectos operacionais da atividade diplomática, ou seja, na parcela que compete a um Serviço Diplomático. Outras refletem menos a verdadeira substância da Diplomacia do que seu fracasso ou, até mesmo, apresentam percepções deturpadas da sua essência.

A título ilustrativo, vamos re-capitular algumas dessas formulações, provenientes de diversas épocas e de diferentes países:

· Sir Henry Wotton (1568-1639) - [no seu livro *Reliquiae Wottonianae*]:

“Um Embaixador é um homem honrado enviado para permanecer (mentir) no exterior em benefício do seu país; um jornalista é um homem sem honra que permanece (mente) no país em seu próprio benefício”.¹⁵

· Honoré de Balzac (1799-1850) [na obra “*Illusions Perdues*”]:

“(...) diplomacia, a ciência daqueles que nenhuma ciência têm e que são profundos pelo próprio vazio (...)”

· Ambrose Bierce (1842-1914) [no livro “*The Devil’s Dictionary*”]

“Diplomacia: a arte patriótica de mentir pelo próprio país.”¹⁶

· Georges de Porto-Riche (1849-1930) [na peça “*Le Passé*”, 3^o. Ato]:

“Um diplomata que se diverte é menos perigoso do que um diplomata que trabalha.”

· Klüber (1814-15 - Congresso de Viena):

“A Diplomacia é o conjunto de conheci-

mentos e princípios necessários para bem conduzir os negócios públicos entre os Estados”.

· Carlos Calvo (1885):

“A Diplomacia é a ciência e a arte da representação dos Estados e das negociações”.

· Duque de Broglie (1910):

“A Diplomacia é o melhor meio idealizado pela civilização para impedir que as relações internacionais sejam governadas exclusivamente pela força”. (Citado por Satow)

· Sir Ernest Satow, em “*A Guide to Diplomatic Practice*” (1917, sendo a última edição, revista e anotada, de 1981):

“Diplomacia é a aplicação da inteligência e do tato à condução das relações oficiais entre governos de Estados independentes, estendendo-se às vezes às relações com Estados vassalados ou, de forma ainda mais sucinta, à condução de negócios entre Estados por meios pacíficos”.¹⁷

· Sir Harold Nicholson, em “*Diplomacy*” (1939) (citando o *Oxford English Dictionary*):

“Diplomacia é o gerenciamento das relações internacionais através da negociação; o método pelo qual essas relações são ajustadas e tratadas por embaixadores e enviados; o ofício ou a arte do diplomata; habilidade ou agilidade na condução do relacionamento e das negociações internacionais”.¹⁸

[Como o próprio Sir Harold explica, ao adotar essa definição visou a evitar “*enveredar pelas areias movediças da Política Externa ou pelos terrenos pantanosos do Direito Internacional*”].

¹⁵ *É impossível reproduzir em Português o duplo sentido proposital no uso do verbo to lie no texto original, que tanto pode significar permanecer como mentir: “An Ambassador is a man of virtue sent to lie abroad for his country; a newswriter is a man without virtue who lies at home for himself”. Portanto, a tradução teria que conter ambas as formas.*

¹⁶ “*Diplomacy: The patriotic art of lying for one’s country*” ¾ demonstrando a difusão perigosa do dito espírituoso de Sir Henry Wotton.

¹⁷ “*Diplomacy is the application of intelligence and tact to the conduct of official relations between the government of independent states, extending sometimes also to their relations with vassal states; or, more briefly still, the conduct of business between states by peaceful means*”.

¹⁸ “*Diplomacy is the management of international relations by negotiation; the method by which these relations are adjusted and managed by ambassadors and envoys; the business or art of the diplomatist; skill or address in the conduct of international intercourse and negotiations*”.

· Embaixador Hildebrando Accioly (1950):
“Diplomacia é a arte de represen-tar os Estados, uns perante os outros, ou o conjunto das regras práticas referentes às relações pacíficas e às negociações entre os Estados”.

· Embaixador Rubens de Mello (1954):
Sem dar propriamente uma definição, indica que: “(...) a atividade da Diplomacia pode resumir-se, mais ou menos, nas seguintes palavras: *representar, observar, proteger e negociar*”.

· Chou En Lai (1954):
“Toda Diplomacia é uma continuação da guerra por outros meios”. (Glosando a famosa máxima de Karl von Clausewitz de que “a guerra é a continuação da política por outros meios”).

· Henry Kissinger (1970):
“Diplomacia (...) é a arte de conter o poder”.

Na definição adotada pela ESG,

Diplomacia é a arte de conduzir negociações entre estados sobe-ranos, cabendo-lhe a aplicação da Política Externa do país. Sua atuação se faz por meios pacifi-cos, buscando a negociação, o convencimento e a persuasão.

Como se vê, a mera conceituação de Diplomacia poderia ensejar longo e interessante debate. Mas não é preciso enveredar por ele, nem há cabimento em fazê-lo aqui. O que de fato importa no âmbito deste artigo é entender a essência da Diplomacia. Só assim será possível perceber corretamente os requisitos básicos para a estruturação e funcionamento eficientes de um Serviço Diplomático e, em última análise, para o planejamento eficaz da Política Externa e para sua implementação através da Estratégia Externa.

A característica primordial a se considerar (como, aliás, consta da definição da ESG) é a de que a Diplomacia é uma Arte. Por conseguinte, ela não pode ser enclausurada em estruturas rígidas nem sufocada por normas artificialmente estabelecidas.

Naturalmente, isso implica que o Diplomata precisa ser Artista, ou seja, ter a capacidade nata de criatividade no âmbito das idéias abstratas, de percepção interpretativa das realidades e de

transmissão a outrem dessas interpretações.¹⁹ Entretanto, ao contrário do que ocorre nos outros campos artísticos, a atividade dos Diplomatas precisa ser conduzida no nível próprio do Estado-Nação. Isto obriga à existência de um órgão do Estado ¼ o Serviço Diplomático ¼ que não deve ser confundido com Diplomacia. Surge daí a dificuldade enorme de harmonizar uma atividade artística por natureza com as exigências do funcionamento burocrático de um órgão próprio do Estado, de uma instituição permanente. Em outras palavras, é necessário dispor de um órgão profissionalmente estruturado que, visando à consecução de objetivos concretos, oriente ¼ sem a estíliar ¼ a capacidade de criação abstrata da Diplomacia. Em vários países e em diferentes épocas foram tentados processos metodológicos para resol-ver esse problema complexo.²⁰ Infelizmente, a dimensão deste artigo não permite adentrar-me nessa matéria.

Em função dessas considerações, cheguei à seguinte conceituação de Diplomacia:

É por isso que se pode dizer, sem conotações pretensiosas, que o Diplomata nasce, não se faz. Numa analogia com a pintura, qualquer um pode aprender as leis da perspectiva e a mistura das cores, mas isso não o fará um Boticelli. Ressalte-se que essa circunstância não prescinde do desenvolvimento do dote artístico, tanto através de estudos teóricos como, sobretudo, do exercício prático da Arte. É por esta razão que não se podem conceber Diplomatas dignos do nome que façam suas carreiras predominantemente no Brasil.

²⁰ No Brasil, até quase o final do século passado, tentou-se contornar essa incongruência natural com o estabelecimento de três carreiras separadas, denominadas Diplomática, Consular e da Secretaria de Estado. Posteriormente, com a unificação desses quadros, até há um par de décadas procurou-se buscar aquela delicada harmonização de forma prática, sem normas ou estruturas especificamente concebidas para assegurar a compatibilização requerida. Hoje em dia, porém, busca-se encontrar mecanismos que permitam resolver o impasse.

Diplomacia é a arte de identificar as diferenças de comportamento humano em uma mesma área de interação de grupos sociais, promover grau semelhante de compreensão recíproca dessas diferenças, encontrar as maneiras de harmonizá-las e induzir novas formas de comportamento visan-do ao máximo possível de satisfação para todas as partes envolvidas no processo.²¹

Aliás, é importante ressaltar que a verdadeira Diplomacia, quando busca fórmula de conciliação ou solução de compromisso, nunca visa ao mero apaziguamento ou à falsa acomodação, mas sim à legítima harmonização que redunde em benefícios recíprocos. O “arranjo” que não atenda aos interesses legítimos das partes nunca será duradouro.²²

²¹ Assim entendida, a arte da diplomacia surgiu quando os grupos humanos *começaram a se organizar socialmente, isto é, impondo e aceitando limitações mais ou menos permanentes ao comportamento individual e coletivo. Esta é, de resto, a razão pela qual se costuma dizer, entre os que a conhecem, que ela é a mais antiga das profissões ¼ a outra é apenas a segunda mais antiga. Ao longo dos milênios da evolução da espécie humana, a Diplomacia sofreu, na sua prática, no seu exercício, grande variedade de deformações, mercê dos embates pela ampliação do poder buscada pelos grupos sociais. Curiosamente, à medida em que esses grupos sociais mais se iam desenvolvendo (ou sofisticando), maiores eram as deturpações que sofria a atividade diplomática. Periodicamente, porém, a percepção de que a cooperação e o respeito mútuo eram mais vantajosos do que a imposição dos interesses de um grupo a outro(s) pela força das armas, fazia com que se buscassem as formas mais autênticas da prática diplomática. Essa curva sinuosa, nos tempos modernos, acompanha os grandes ciclos da construção, expansão, declínio e desaparecimento dos impérios.*

²² *Aqui também se pode fazer analogia com, por exemplo, a arte moderna, em que existe muita mistificação, a qual não resiste à prova do tempo.*

3.2 Política Externa

Tal como ocorre com Diplomacia, existe grande diversidade de definições ou conceituações de Política Externa.

Geralmente há dificuldade em separar com nitidez a Política Externa da Política Interna. Essa dificuldade é particularmente aguda nos Estados Unidos, como atestam as seguintes observações:

- A Política Externa na verdade é a Política Interna de chapéu.²³
- A Política Interna só pode nos derrotar, a Política Externa pode matar-nos.²⁴
- A Política Externa, como um rio, não pode elevar-se mais alto do que sua fonte.²⁵
- Para governar o país internamente, basta um Gabinete competente. Para a Política Externa, precisa-se de um Presidente.²⁶

No manual que contém os Fundamentos Doutrinários da ESG, partindo da definição de Política Nacional e depois de definir Política de Governo e Política Interna, chega-se à definição de que

Política externa é a ação do Estado no sentido de assegurar a conquista e a manutenção dos Objetivos Nacionais, considerada a realidade internacional e a interdependência entre as nações.

Entretanto, para melhor colocar a Política Externa no quadro que estou procurando descrever aqui, parece preferível uma conceituação um pouco mais abrangente:

Política Externa é o conjunto das diretrizes a serem seguidas pelo Estado no Campo Externo a fim de assegurar a consecução e a

²³ *Foreign policy is really domestic policy with its hat on. Hubert H. Humphrey (1911-78), Vice-Presidente dos EUA.*

²⁴ *Domestic policy can only defeat us; foreign policy can kill us. John F. Kennedy (1917-63), Presidente dos EUA.*

²⁵ *Foreign policy, like a river, cannot rise above its source. Adlai Stevenson (1900-1965), político do Partido Democrata.*

²⁶ *Richard M. Nixon (1913-), Presidente dos Estados Unidos (1968-1974).*

preservação dos Objetivos Nacio-nais. Essas diretrizes são fixadas com base na avaliação de uma Situação Geopolítica determina-da, que abrange os parâmetros contidos nas normas jurídicas internacionais, e na utilização dos recursos que podem ser obtidos das cinco Expressões do Poder Nacional.

Esta conceituação ressalta a natureza altamente dinâmica da Política Externa, mercê da mutabili-dade inerente aos acontecimentos internacionais. Além disso, fica evidente que, muito mais do que a Política Interna, ela precisa contemplar simultaneamente objeti-vos de curto, médio e longo prazos.²⁷

Por tudo isso, para que não esteja sujeita aos vagares da interação política doméstica e seja capaz de produzir resultados concretos e duradouros, a Política Externa requer uma linha mestra, que denomino de Conceito Diretor.²⁸

O Conceito Diretor (de Política Externa) é a linha mestra que consubstancia o fulcro dos Objetivos Nacionais no Campo Externo e com a qual guardarão coerência as Diretrizes de

Política Externa.

Portanto, ele fixa os parâmetros de avaliação das propostas de diretrizes de Política Externa. Em outras palavras, só as propostas que se coadunarem com esses parâmetros passarão pelo “filtro” do Conceito Diretor e poderão se transformar em diretrizes.

Não são suficientes para constituir o Conceito Diretor concepções genéricas como “a grandeza nacio-nal” ou “a felicidade do povo” ou ainda “a paz e a concórdia entre as nações”. Não basta dizer como Lord Palmerston, Primeiro Ministro britâ-nico na metade do século XIX:

“(…) o que se chama de política (externa)? A única resposta é que nós pretendemos fazer o que possa parecer ser o melhor, em cada situação que se apresente, tendo os interesses de nosso país por princípio guia”.²⁹

[Este é o mesmo estadista que enunciou as máximas, tão freqüentemente glosadas e às vezes combinadas numa só:

“Não temos (i.e., a Grã-Bretanha) quaisquer aliados eternos nem quaisquer inimigos permanentes”.

“Nossos interesses são eternos e o nosso dever é segui-los”.]³⁰

Aqui se trata de estabelecer a essência da conduta internacional do país, que precisa ser compatível com o Substrato Moral da Nação. Assim, por exemplo, pode-se dizer que, à época de Richelieu, a essência da atuação internacional da França era a “*raison d’État*”; a Áustria de Metternich tinha no “*concerto das Nações (européias)*” sua base primor-dial; durante o período em que Bismarck dirigiu os rumos internacio-nais da Prússia e depois do Império Germânico, as diretrizes da sua Política Externa

²⁷ Além disso, por sua própria natureza, a Política Externa requer, sobretudo na fase de sua formulação, um altíssimo grau de sigilo. Também aqui ela se diferencia diametralmente da Política Interna, em que, no mais das vezes, a formulação precisa ter alto grau de divulgação, até mesmo para angariar ou consolidar apoios da opinião pública e de setores específicos da nação. O exemplo mais flagrante é a plataforma eleitoral de um candidato, que (pelo menos teoricamente) se constitui na formulação da política que pretende implementar se for eleito.

²⁸ Como bem observa Kissinger em seu mais recente livro (*Diplomacy*, 1994), “A frivolidade é um luxo caro para um estadista, que acabará pagando um preço por ela. As ações empreendidas segundo o estado de ânimo do momento e desvinculadas de uma estratégia global não podem ser mantidas indefinidamente”. (*Frivility is a costly indulgence for a statesman, and its price must eventually be paid. Actions geared to the mood of the moment and unrelated to any overall strategy cannot be sustained indefinitely.*).

²⁹ “(…) what is called a policy? The only answer is that we mean to do what may seem to be best, upon each occasion as it arises, making the Interests of Our Country **one’s guiding principle.**”

³⁰ “**We have no eternal allies and no permanent enemies.**”

“**Our interests are eternal and those interests it is our duty to follow.**”

se fundamentavam na “*Realpolitik*”; a Grã-Bretanha de Castlereagh, Disraeli, Gladstone e Salisbury subordinava a Política Externa britânica ao princípio do “*splendid isolation*”³¹; a China manteve durante séculos a limitação ao mínimo que fosse inevitável dos contatos de qualquer espécie com outras Nações; analogamente, talvez até por imitar a postura chinesa, o Japão procurou manter-se imune a influências psicossociais de outras culturas.

É importante não perder de vista que, como tudo nas relações internacionais, essa própria essência da Política Externa não é imutável. Para os condutores da Política Externa, a dificuldade maior reside em identificar, em tempo hábil, o momento em que a Situação Geopolítica evoluiu de tal maneira que torna necessário “retificar” essa linha mestra. Nos exemplos citados acima, foi a incapacidade dos sucessores de perceber a necessidade de fazer reajustamentos que levou a graves insucessos.

Convém ainda observar que a ausência ou o desrespeito do Conceito Diretor pode fazer com que a Política Externa seja desvirtuada por ficar subordinada a determinada Estratégia Militar ou mesmo a conveniências de Política Interna.

Assim ocorreu, por exemplo, quando o Conceito Diretor em que se baseara, com extraordinário êxito, a *Realpolitik* de Bismarck, foi ignorado pela adoção por Berlim do Plano Schlieffen, subordinando a Política Externa da Alemanha à Estratégia Militar da Guerra em Duas Frentes. O segundo caso pode ser ilustrado com a Guerra das Malvinas (1982), quando os objetivos internos do Governo Galtieri levaram a Argentina a tentar restabelecer pela força das armas sua soberania sobre aquele arquipélago, contrariando a diretriz de chegar a esse mesmo resultado pela via da negociação com a Grã-Bretanha. Aliás, pode-se também considerar a interpretação de que foram igualmente objetivos de política interna que levaram o Governo

Thatcher a preferir a guerra como a melhor opção para resolver o conflito.³²

3.3 Estratégia Externa e Geoestratégia

Nas definições adotadas pela ESG,

*Estratégia Nacional é a arte de preparar e aplicar o Poder Nacional para, superando os óbices, conquistar e manter os **Objetivos Nacionais**, de acordo com a orientação estabelecida pela **Política Nacional**.*

e

*Estratégia de Governo é a arte de preparar e aplicar o Poder Nacional para, superando os óbices, conquistar e manter os **Objetivos Nacionais Atuais e os Objetivos de Governo**, de acordo com a orientação estabelecida pela **Política de Governo**.*

Por conseguinte, combinando essas duas definições, pode-se chegar à conceituação de que

Estratégia Externa é a arte de preparar o Poder Nacional para sua aplicação no Campo Externo, a fim de conquistar e manter os Objetivos Nacionais, Permanentes e Atuais, bem como os Objetivos de Governo, de acordo com a orientação estabelecida pela Política Externa e pelas diretrizes fixadas para o Campo Externo na Política de Governo.

Por que juntar aqui os Objetivos Nacionais e os Objetivos de Governo? Porque, no Campo Externo, os Objetivos Nacionais estão permanentemente sob ameaça e, por isso, sua preservação transforma-se praticamente numa tarefa de implementação constante, mais característica dos Objetivos de Governo.

A implementação das diretrizes de Política Externa recorre também a um braço auxiliar da Estratégia Externa, a Geoestratégia.

Geoestratégia é a arte de complementar a ação da Estratégia Externa através do equacionamento ativo do relacionamento com

³¹ Aliás, essa expressão foi cunhada por Salisbury, embora a idéia já viesse por várias décadas constituindo o *Conceito Diretor da Política Externa britânica*.

³² *No caso da iniciativa do Governo Galtieri de recorrer ao uso das armas houve também uma incompatibilidade com o Substrato Moral da Nação argentina, que privilegiava a “primazia jurisdicista” na busca da solução de suas controvérsias internacionais.*

outros agentes geopolíticos.

Para tornar mais clara a distinção entre Estratégia Externa e Geo-estratégia, pode-se fazer a seguinte exemplificação:

¾ a maneira pela qual um determinado país poderá assegurar seu suprimento de carvão siderúrgico produzido em outros países é matéria da Estratégia Externa;

¾ a maneira pela qual esse mesmo país poderá assegurar que o relacionamento com determinados países ajudará ou não comprometerá seu acesso às fontes de suprimento de carvão siderúrgico é atribuição da Geoestratégia.

A distinção entre as duas pode, a princípio, parecer sutil, quase um divertimento semântico. Ela é, contudo, de suma importância, porque reflete a necessidade de se considerar tanto o Espaço Geopolítico como o Espaço Geoestratégico.

3.4 Espaço Geopolítico

Passando ao largo das discussões sobre o grau de influência que os fatores geográficos exercem sobre o destino dos povos, é indispensável aceitar que a capacidade de atuação de um país fica, até certo ponto, limitada por seus componentes físicos e psicossociais, tanto absolutos como relativos. Os absolutos são aqueles que existem no âmbito em que o país exerce efetivamente sua soberania. Os relativos, como o termo indica, aqueles que decorrem dos componentes (absolutos e também relativos) dos demais países.

Portanto, podemos definir que

Espaço Geopolítico é o conjunto de componentes físicos e psicossociais de um Estado, tanto absolutos como relativos, que condicionam sua capacidade de atuação no Campo Externo³³.

Evidentemente, para efeitos de estudo, de análise, de planejamento e de execução, pode-se estabelecer para cada caso a dimensão que se

atribuirá ao Espaço Geopolítico. Assim, por exemplo, o governo brasileiro, para traçar certas diretrizes de Ação Diplomática, poderia considerar apenas o Espaço Geopolítico da Bacia do Atlântico Sul. (Note-se, aliás, que, encarada como Espaço Geopolítico para o Brasil, a Bacia do Atlântico Sul é bem maior do que sua conformação puramente geográfica.)

É claro que o estudo do Espaço Geopolítico só pode ser feito dentro de uma moldura temporal específica, ou seja, de uma Situação Geopolítica.

Situação Geopolítica é o comportamento interativo dos países abrangidos dentro de um determinado Espaço Geopolítico, em um determinado período.

É importante, a esse propósito, ressaltar dois aspectos:

1. O grau de limitação (ou influência) que sofre cada país varia em cada caso que se levar em consideração.
2. A combinação que um determinado país fizer dos componentes físicos e sociais absolutos e relativos pode, na prática, alterar a própria relatividade preexistente.

3.5 Espaço Geoestratégico

A partir da avaliação do Espaço Geopolítico e da Situação Geopolítica num momento determinado, traçam-se as diretrizes que compõem a Política Externa e, em função dela, a Estratégia Externa e a Geo-estratégia.

Entretanto, além do Espaço Geopolítico é preciso identificar e avaliar corretamente o Espaço Geoestratégico.

Espaço Geoestratégico de um Estado é o conjunto de componentes físicos e sociais no âmbito da soberania de outros Estados, inclusive fora do seu Espaço Geopolítico, que incidem sobre a capacidade de atuação desse Estado.

Em outras palavras, é uma área que abrange o Espaço Geopolítico, mas não coincide inteiramente com ele, pois nela se contrastam e se cotejam todas as estratégias que estão operando neste e em outros Espaços Geopolíticos. Isso explica a assimetria que se observa entre Espaços Geopolítico e Geoestratégico. Essa assimetria, aliás, é que requer

³³ Naturalmente, isto se dá numa moldura cronológica determinada, ou seja, numa Situação Geopolítica.

a utilização da Geo-estratégia, o braço auxiliar indispensável da Estratégia Externa, que determinará as linhas de atuação que o país em pauta precisará seguir no Espaço Geoestratégico.

Evidentemente, o planejamento estratégico externo e o planejamento geoestratégico recorrem a todas as cinco Expressões do Poder Nacional. A coordenação do seu emprego incumbe ao Ministério das Relações Exteriores, com a colaboração de todos os demais órgãos do Estado e de entidades privadas, como veremos a seguir.

3.6 Serviço Diplomático e Modalidades de Ação Diplomática.

O Serviço Diplomático é a instituição permanente do Estado responsável pela elaboração das Propostas de Política Externa, pela definição das Diretrizes de Política Externa e pela estruturação e implementação da Estratégia Externa e da Geoestratégia, através do Plano de Ação Diplomática.

Para exercer essa função específica e exclusiva de órgão do Estado, o Serviço Diplomático³⁴ recorre à arte da Diplomacia e às cinco Expressões do Poder Nacional, concebe as propostas de Política Externa, as submete aos procedimentos profissionais devidos para gerar as diretrizes de Política Externa, das quais emanam a Estratégia Externa e a Geoestratégia. Numa última etapa de aplicação, cabe-lhe a montagem e a implementação da Ação Diplomática, que é, portanto, a aplicação prática das formulações emanadas da Diplomacia, seguindo as Diretrizes de Política Externa, de forma a implementar a Estratégia Externa e a Geoestratégia.

É no Serviço Diplomático que existem as condições para que se desenvolva o trabalho criativo da arte da Diplomacia. Levando em consideração os recursos e requisitos das cinco Expressões do Poder Nacional, o Serviço Diplomático elabora as propostas de Política

Externa e, através dos procedimentos profissionais e institucionais pertinentes, gera as diretrizes de Política Externa, das quais emanam a Estratégia Externa e a Geoestratégia. Numa última etapa de aplicação, que constitui a Ação Diplomática, cabe ao Serviço Diplomático a montagem e implementação do Plano de Ação Diplomática (PAD). Por isso é que o Serviço Diplomático não pode estar composto apenas por Diplomatas, uma vez que nele precisam atuar, nas suas esferas específicas de capacitação profissional, funcionários diplomáticos, servidores administrativos e especialistas. Evidentemente, participam em caráter temporário ou transitório outras pessoas, como é o caso, por exemplo, dos Adidos Militares. Todos eles são o que se pode denominar de Agentes Diplomáticos.³⁵

Ao Serviço Diplomático cabe a montagem e a implementação do Plano de Ação Diplomática. Sem naturalmente precisar especificá-las em cada caso, o PAD recorrerá a diversas “modalidades” de Ação Diplomática. A título ilustrativo, referir-me-ei a três das mais usuais.

A atividade diplomática por excelência é a que se desenvolve bilateralmente. Nela são mais nítidos os objetivos de ambos os lados, mais discernível a evolução das ações recíprocas, mais concretos os resultados possíveis. É evidente que os países se engajam simultaneamente numa quantidade de “relacionamentos aos pares”.

Às vezes, certas circunstâncias induzem à conjugação de vários desses “pares” e chega-se ao que se pode chamar de “diplomacia multilateral”. Observe-se que na diplomacia multilateral nem todos os países que dela participam teriam, no nível bilateral, qualquer relacionamento significativo.

A atividade diplomática multilateral, também chamada de “diplomacia parlamentar”, deveu

³⁴ Não se deve confundir Serviço Diplomático com Corpo Diplomático, que é o conjunto dos agentes diplomáticos formalmente aceitos como tal em cada país.

³⁵ Naturalmente, o termo está sendo usado aqui no sentido “operacional”, não se confundindo com seu emprego no contexto jurídico internacional para definir os direitos e deveres das pessoas que exercem funções diplomáticas fora da jurisdição nacional de seus respectivos países.

seu maior desenvolvimento nas últimas décadas à proliferação de organismos internacionais e à hipertrofia de muitos deles. Ela tem, inevitavelmente, ritmo mais lento do que a bilateral, seus resultados são menos previsíveis e, não raro, é difícil identificar o benefício real que advém para a Política Externa de um país de esforços ingentes em que se viu engajado num foro multilateral. A hipertrofia dos organismos internacionais criou uma deformação de suas finalidades originais e, em muitos casos, eles passam a agir visando primordialmente à sua própria perpetuação e ampliação.

Convém notar ainda que a preferência pela chamada diplomacia multilateral em detrimento da diplomacia bilateral (que é, vale a reiteração, a forma essencial da Diplomacia) reflete, geralmente, uma aversão (por qualquer motivo) ao exercício de liderança internacional em termos reais. A diplomacia multilateral proporciona uma difusão das responsabilidades individuais de seus praticantes e torna menos perceptível uma conduta precipua-mente passiva.³⁶

Por último, gostaria de mencionar uma “modalidade” que recentemente vem sendo praticada por muitos governantes. É a chamada “diplomacia presidencial”, isto é, aquela em que a condução visível de determinado empreendimento diplomático é exercida diretamente pelo Chefe de Estado e/ou de Governo. Embora excepcionalmente possa ser necessária a intervenção de Chefes de Estado ou de Governo para romper um impasse nas negociações a nível diplomático profissional, ela está eivada de riscos que desaconselham a sua prática de forma freqüente.

Resumidamente, pode-se assinalar como seus inconvenientes principais:

- perda de etapas intermédias de negociação e, conseqüentemente, dos “fusíveis” que são os representantes diplomáticos;

- a necessidade de êxito ostensivo do chefe político, em contraposição à vitória preferentemente invisível do diplomata profissional;

- a superposição de Objetivos Nacionais com Objetivos de Governo, aliás de ambos os lados;

- a dificuldade maior para se obter apoio, mesmo que tácito, das oposições internas para ações no Campo Externo;

- o desconhecimento (natural) das normas, praxes e antecedentes informais das relações internacionais.

- o risco de criar, não só para o titular da pasta do Exterior (função política por definição) como também para os profissionais que atuam no Ministério do Exterior, a ilusão de que se está desenvolvendo Política Externa efetiva, descurando-se das características de planejamento de médio e longo prazos e da implementação continuada e coordenada que são essenciais à atuação diplomática eficaz.

Contra este elenco de aspectos negativos, só duas vantagens podem, com caráter objetivo, ser invocadas em favor da chamada “diplomacia presidencial”:

- o eventual bom relacionamento pessoal entre Chefes de Estado ou de Governo pode superar entraves inarredáveis no nível “burocrático” e

- quando o tratamento da questão nesse mais alto nível é bem sucedido, o impacto do êxito para o relacionamento dos países tende a ser bem maior.

A bem da verdade, é preciso registrar que, às vezes, a intervenção do Chefe de Estado produz alguns resultados positivos simplesmente porque havia, nesses casos específicos, uma omissão anterior do próprio Serviço Diplomático. Em outras palavras, esses resultados não requeriam a intervenção do primeiro mandatário para serem obtidos se fosse desenvolvida atividade diplomática competente.

Além disso, há muitos casos em que a intervenção do Chefe de Estado ou de Governo

³⁶ *O mesmo pode ser dito da preferência por esquemas poligonais (multilaterais) de cooperação difusa ao invés de entendimentos bilaterais ativos.*

só é feita quando o êxito final das negociações já está praticamente assegurado de antemão a nível diplomático. Nesses casos, o sucesso visível é falsamente atribuído à “diplomacia presidencial”.³⁷

Deve ser aqui ressaltado que essas observações não significam nenhuma restrição às atribuições constitucionais que normalmente têm os Chefes de Estado e de Governo no Campo Externo. (No item 6.1 são examinados os aspectos pertinentes a esse tema à luz dos dispositivos da Constituição Federal de 1988).

3.7 Direito Internacional (Público e Privado). Direito Diplomático.

O Direito Internacional é o conjunto de leis consideradas pelos Estados como juridicamente compulsórias.

Também conhecido como Direito das Gentes ou Direito das Nações, o Direito Internacional se baseia nos usos, costumes, preceitos e práticas internacionais, bem como nos acordos e tratados multilaterais e bilaterais. O Direito Internacional tem natureza eminentemente dinâmica e é influenciado pelos estudos e pronunciamentos de juristas, por convenções não-ratificadas, pelas decisões da Corte Internacional de Justiça (Corte da Haia) e de outros tribunais. Excepcionalmente, a corte de um determinado país pode emitir decisões (unilaterais) que pretendem ter aplicação no Campo Externo. (Exemplos recentes foram acórdãos da Suprema Corte dos Estados Unidos). Trata-se, porém, de prática que pertence mais ao âmbito do exercício

³⁷ Extrato do livro “Diplomacy”, de Henry Kissinger (pg. 230):

“(…) é quase sempre um erro que Chefes de Estado se encarreguem de detalhes de uma negociação. Eles são com isso obrigados a dominar aspectos específicos normalmente tratados por suas Chancelarias e são desviados para assuntos mais apropriados para seus subordinados, enquanto que são mantidos afastados das questões que só os Chefes de Estado podem resolver. Como ninguém sem um ego muito desenvolvido atinge o mais alto cargo, uma solução de compromisso fica difícil e os impasses são perigosos. Com as posições domésticas dos interlocutores muito freqüentemente dependendo de pelo menos uma aparência de êxito, na maioria das vezes as negociações se concentram mais em camuflar as divergências do que em tratar da essência do problema.”

do poder de um país do que ao processo formativo normal do Direito Internacional.³⁸

Os tratadistas têm formulado numerosas divisões do Direito Internacional. Para a finalidade deste artigo, parece ser suficiente mencionar três delas:

O Direito Internacional Público é o conjunto de regras ou princípios destinados a reger os direitos e deveres internacionais dos Estados e de certos organismos multilaterais e indivíduos.³⁹

O Direito Internacional Privado é o conjunto de regras e princípios que visam a dirimir os conflitos entre leis que emanam de soberanias diferentes e que incidem sobre questões de caráter particular.⁴⁰

O Direito Diplomático é o ramo do Direito Internacional Público que tem por objeto a técnica das relações entre os Estados.⁴¹ Ele

³⁸ O desenvolvimento do Direito Internacional coincide com o surgimento dos Estados Nacionais após a Idade Média. A primeira formulação ampla de direito internacional foi feita por Hugo Grotius na sua obra “Das Leis da Guerra e da Paz”, publicada em 1625. Dentre os princípios por ele enunciados como fundamentos do Direito Internacional estavam a soberania e a igualdade jurídica dos Estados. A partir de então, o Direito Internacional desenvolveu-se precipuamente através de tratados celebrados entre os Estados. O Congresso de Viena (1814-15) empreendeu significativo esforço no sentido de consolidar e ampliar as normas de Direito Internacional, em especial buscando regulamentar as atividades diplomáticas. A Convenção de Genebra (1864) e as Conferências da Haia (1899 e 1907), que se ocuparam das regras da guerra, foram outros marcos importantes no desenvolvimento de um código de leis internacionais. A formação da Liga das Nações depois da Primeira Guerra Mundial e das Nações Unidas depois da Segunda representou tentativa de criar um órgão capaz de fazer cumprir as normas do Direito Internacional. Os acontecimentos desta segunda metade do Século XX foram criando conjuntos de normas internacionais, através dos inúmeros tratados, acordos e convenções que buscam disciplinar o comportamento internacional dos Estados.

³⁹ Esta definição está calcada na que dá o Embaixador Hildebrando Accioly no seu monumental “Tratado de Direito Internacional Público”, 3 vols., 2a.ed., 1956.

⁴⁰ Definição baseada na obra do Professor Oscar Tenório, “Direito Internacional Privado”, 1957.

⁴¹ Definição dada pelo Embaixador Rubens Ferreira de Mello no seu “Tratado de Direito Diplomático”, 2 vols., 1949.

complementa o Direito Internacional Público, desenvolvendo certos aspectos e adaptando-o às circunstâncias. Estão no âmbito do Direito Diplomático, por exemplo, o funcionamento dos órgãos das relações entre os Estados, a atividade internacional dos agentes diplomáticos, a técnica dos atos diplomáticos e a estruturação dos organismos internacionais.

Evidentemente, a eficácia dos esforços para construir um conjunto de normas jurídicas que rejam a atuação dos Estados entre si é condicionada, de um lado, pela parcialidade dos interesses que inspiram quase todos os atos internacionais e, de outro, pela inexistência do poder coercitivo *erga omnes*.

4.0 Evolução Geopolítica do Brasil

Faço a seguir uma descrição sumária das etapas da evolução geopolítica, desde os primórdios da colonização portuguesa até os dias de hoje. Esse retrospecto é necessário para ressaltar os elementos que conduziram, de forma mais ou menos automática, ao atual posicionamento geopolítico do Brasil.

4.1 Situação Original e Etapas Evolutivas

A evolução geopolítica do Brasil pode ser apreciada segundo cinco etapas evolutivas principais.

A **primeira** delas corresponde à fase inicial da expansão ultramarina de Portugal. Nela três aspectos devem ser ressaltados:

1. O interesse de Lisboa estava circunscrito a alguns pontos da costa “brasileira” como portos de reabastecimento.⁴²
2. Portugal carecia de contingentes humanos para controlar militarmente esses pontos contra a população nativa.
3. Os custos operacionais desses portos de

reabastecimento acompanharam, em proporção ascendente, a intensificação da atividade econômica portuguesa nas “Índias” (isto é, da Ásia Meridional, passando pelo Sudeste Asiático, até a Ásia Oriental).

A **segunda** etapa evolutiva é a da caracterização das terras brasileiras como área de colonização efetiva. Nela os objetivos estratégicos portugueses na América do Sul podem ser resumidos em:

1. Desenvolvimento de atividades econômicas capazes de custear a administração colonial e proporcionar à Coroa excedentes exportáveis.
2. Expansão territorial na medida em que fosse requerida pelo objetivo precedente, mesmo que para isso fosse preciso ultrapassar a Linha de Tordesilhas.⁴³
3. Intensificação das medidas defensivas para resguardar os interesses portugueses das crescentes incursões de outras potências marítimas européias (especialmente França, Inglaterra e Holanda).

Esses objetivos estratégicos foram, aliás, reafirmados na proposta feita, por volta de 1770, pelo Marquês de Pombal ao Rei D. José I da transferência da sede da Coroa de Lisboa para o Rio de Janeiro, “ponto mais central” do império português, longe da ameaça terrestre espanhola e que seria “melhor defendido” contra os desígnios das demais potências marítimas.

A **terceira** etapa coincide com a elevação da antiga colônia a parte integrante do Reino Unido e, muito especialmente, com a transferência da Corte para o Brasil (1808). Nessa fase constata-se a irreversibilidade do declínio da atuação portuguesa além da costa oriental africana. A tônica defensiva da estratégia colonial portuguesa passa então a se fundamentar em dois aspectos principais:

⁴² *Essa orientação estratégica já se evidenciava na evolução das negociações para a fixação da “Linha” no Tratado de Tordesilhas, em que Portugal desviou a atenção da Espanha para o Atlântico e resistiu ao deslocamento da linha para oeste no hemisfério americano, a fim de maximizar sua área de atuação no “Oriente”.*

⁴³ *É importante destacar que a expansão para o oeste não era um objetivo em si mesmo, isto é, não visava à ampliação pura e simples do território colonial português na América do Sul, ao contrário do que ocorreu, por exemplo, nos Estados Unidos (para oeste) e no Império Russo (em todas as direções).*

1. A vinculação econômica do Brasil com a Europa Ocidental.
2. A necessidade de aliança defensiva com uma grande potência (européia).

A **quarta** etapa se inicia quando o Brasil chega à independência, com uma atitude geopolítica herdada da época colonial, que vai perdurar praticamente inalterada até quase o fim da primeira metade do século XX, e que tem as seguintes características:

1. Consolidação das fronteiras terrestres (sem espírito expansionista ou reivindicatório).
2. Manutenção e desenvolvimento das relações econômico-comerciais com a Europa Ocidental.
3. Preservação de “aliança militar tácita” com uma das “grandes potências”. [*Na prática, houve duas “alianças tácitas” concomitantes, com a Grã-Bretanha (Marinha) e com a França (Exército)*].⁴⁴
4. Relativo desinteresse pelos assuntos hemisféricos, exceto nos poucos casos em que era percebida uma ameaça com-crua a interesses nacionais de vulto.

As conseqüências da Primeira Guerra Mundial não chegaram a alterar fundamentalmente a Situação Geopolítica do Brasil. Talvez o único aspecto que mereça destaque especial aqui seja a oposição diametral das concepções estratégicas terrestres prevalentes na França e na Alemanha, a primeira eminentemente defensiva e a segunda privilegiando a ofensiva. Significativamente, o Brasil esposou a orientação militar francesa e a Argentina, a alemã. É também significativo que, mercê dessas concepções estratégicas “continentais”, Brasil e Argentina como que ignoraram em

⁴⁴ No início do século XX, espelhava-se na América do Sul, especialmente nos países *relativamente mais “desenvolvidos”*, parte do quadro geopolítico predominante na Europa: a Grã-Bretanha, senhora incontestemente dos mares, procurando influir na evolução dos acontecimentos no continente europeu visando à proteção dos interesses estratégicos do seu império colonial, enquanto a França e o Império Germânico se engajavam em manobras intermináveis em busca da hegemonia continental. [No que se refere ao Espaço Geopolítico do Brasil de então, o Império Austro-Húngaro e o Império Russo são basicamente irrelevantes.]

suas formulações estratégicas o componente naval do Poder Militar (no qual, aliás, ambos os países haviam absorvido a influência inglesa).⁴⁵

A eclosão da Segunda Grande Guerra e o advento ativo dos Estados Unidos no âmbito geopolítico mundial, entretanto, obrigaram as classes dirigentes brasileiras a empreender a reavaliação da Situação Geopolítica do país e, à luz dela, traçar novas diretrizes geopolíticas para proteger os interesses nacionais no contexto do conflito generalizado.

Contudo, as transformações que se operaram no mundo após 1944-45 logo obrigaram a nova reavaliação, com a qual se inicia a **quinta** etapa evolutiva e da qual resultaram quatro modificações principais na atitude geopolítica do Brasil:

1. Substituição da “aliança tácita” com potência européia por uma “aliança semi-formal” com os Estados Unidos.⁴⁶
2. Desenvolvimento da vinculação econômico-comercial com os Estados Unidos, embora buscando-se restabelecer o relacionamento preexistente com a Europa Ocidental, o que se deu com a reconstrução econômica européia.
3. Ritmo de crescimento econômico muito maior do que o dos demais países sul-americanos, especialmente a Argentina.
4. Percepção de ameaças constantes aos objetivos nacionais como conseqüência dos enfrentamentos da chamada Guerra Fria (1945-90).

4.2 Reflexos para a “Concepção Geopolítica Brasileira”

Esse “envolvimento compulsório” do Brasil na política internacional a nível mundial estimulou o desenvolvimento dos estudos de

⁴⁵ *Apenas como digressão: o Chile, compelido por fatores geopolíticos diferentes, desenvolveu concepção estratégica em que as ações navais eram elemento crucial do plano geral de ataque ao Peru e à Bolívia.*

⁴⁶ *O termo semi-formal é usado aqui para distinguir esse tipo de relacionamento de alianças formais, como é, por exemplo, o caso do ANZUS, pacto militar de defesa entre Austrália, Nova Zelândia e Estados Unidos.*

Geopolítica entre nós. Mais precisamente, foi na ESG, que as idéias a esse respeito pela primeira vez receberam tratamento integrado, visando a propor à cúpula governamental sugestões para diretrizes geopolíticas.

Do binômio Segurança e Desenvolvimento, preconizado como essencial para assegurar o crescente bem estar da Nação brasileira, surgiu a percepção geopolítica que pode ser denominada de defesa dinâmica, em substituição à orientação até então predominante da defesa estática. Não se chegava a uma concepção de defesa preventiva, mas sim à noção de que o acompanhamento diuturno e tão profundo quanto possível da evolução da conjuntura nacional nos países vizinhos (pelo menos) era indispensável à segurança nacional.

Paralelamente, na vertente do desenvolvimento, identificavam-se também situações em áreas adjacentes das fronteiras continentais e oceânicas em que se impunham iniciativas no âmbito internacional. Houve, conseqüentemente, tentativas de concertação de esforços para melhor negociar questões de interesse comum e foram iniciados ou retomados diversos projetos de intensificação de programas bilaterais de cooperação no campo econômico. Fatores de diferentes tipos prejudicaram ou impediram o prosseguimento de muitos desses esforços. Na verdade, chega o Brasil aos últimos anos do século XX com resultados relativamente escassos em relação ao potencial nacional.

De tudo que foi sucintamente exposto, pode-se concluir que, no passado recente, as principais condicionantes subjacentes da atuação internacional recente do Brasil são:

1. Carência de objetivos de Política Externa claramente definidos em função de um Conceito Diretor e coerentemente perseguidos a médio e a longo prazos.
2. Manutenção da integridade territorial e da soberania nacional, embora com riscos de comprometimento de ambas por atos de

governo.

3. Relutância em assumir papel ativo de liderança, o que vale dizer, na estrutura cratológica pós-1990, conduta de potência ascendente.⁴⁷
4. Aversão ao estabelecimento de alianças bilaterais de longo prazo, com preferência por esquemas multilaterais amplos de cooperação difusa.

5.0 A Atual Situação Geo-política do Brasil

Apresento a seguir um elenco resumido das principais características estratégicas do quadro internacional pós-Guerra Fria, bem como das mais prováveis linhas de sua evolução a médio e longo prazos. Isso permitirá definir a atual Situação Geopolítica do Brasil.

5.1 Características Principais do Quadro Geopolítico pós-Guerra Fria

A etapa histórica iniciada em 1990, pela amplitude e pela velocidade das transformações que a caracterizam, ainda não pôde receber uma designação que a caracterize. Mas já se podem discernir os aspectos que a distinguem de forma radical das etapas imediatamente precedentes, que podem ser resumidos em:

1. Existência de três Centros de Poder Econômico (CPEs): a **superpotência única** (Estados Unidos) e as duas **megapotências** (Japão e União Européia), com interesses econômicos necessariamente conflitantes.
2. Aceleração do “curso de colisão” Estados Unidos - Japão, enquanto a UE se encontra mais ocupada com os processos simultâneos da crescente hegemonia germânica e da absorção das economias circunvizinhas.
3. Surgimento de **potências ascendentes**.

⁴⁷ *A concepção de potência ascendente é uma novidade que se impõe no quadro geopolítico deste limiar do 3º Milênio. As potências ascendentes são os países (ou grupos de países) que já dispõem, efetivamente ou em potencial, das condições indispensáveis para exercer influência predominante em seu Espaço Geopolítico, atuando como catalisador do Poder Nacional dos Estados compreendidos nesse mesmo Espaço Geopolítico.*

4. Virtual desaparecimento de sólidas estruturas ideológicas de cunho eminentemente político. Paralelamente, observa-se crescente tendência ao questionamento de alguns conceitos e princípios que regeram as relações internacionais, tais como restrições que se buscam impor aos tradicionais conceitos de nação e de soberania.
5. Globalização da economia, sem que, contudo, se estabeleça genuíno sistema de livre comércio mundial devido à consolidação de blocos regionais e à prática do comércio gerenciado (*managed trade*)⁴⁸.
6. Substituição das “vantagens naturais” (recursos naturais, posição geográfica) pelas “vantagens criadas pelo homem” (tecnologias de alta sofisticação, usadas ampla e intensamente) - a principal consequência da “Terceira Revolução Industrial” para a atuação econômica das nações.

5.2 A Atual Situação Geopolítica do Brasil

Vejamos agora o elenco sintético dos aspectos que poderiam ser objeto de análise para definir as características essenciais da Situação Geopolítica de um país. Aplicando-se esse elenco com objetividade à realidade recente do Brasil, chegar-se-ia, em termos concretos, à sua Situação Geopolítica atual. Convém ter presente que o resultado a que se chegar não deve ser influenciado por interpretações ou versões veiculadas pelos meios de comunicação de massa

⁴⁸ *A utilização de barreiras não-alfandegárias pelos três CPEs já é ampla e tenderá a aumentar. A título de exemplo: atualmente, cerca de 25% das importações norte-americanas estão sujeitas a esse tipo de restrição não-tarifária. Outra prática semelhante é a imposição de normas, fixadas unilateralmente, para limitar ou impedir o acesso de produtos de determinado(s) país(es) ao mercado interno (como ocorre com a notória Super 301 norte-americana).*

brasileiros e estrangeiros. Isto é essencial, pois a evolução da Situação Geopolítica de qualquer país é relativamente lenta, por uma série de fatores típicos do processo geopolítico. As percepções que se possam ter no curto prazo de mudanças em determinados aspectos das Expressões do Poder Nacional não se refletem imediatamente na Situação Geopolítica do país. É importante observar ainda que essa relativa defasagem ocorre indiferentemente no sentido positivo ou negativo.

Aspectos a serem analisados numa perspectiva de médio a longo prazos:

1. Imagem real do país e de suas classes dirigentes nos centros de decisão econômica e financeira, com os reflexos que possa ter o fluxo de investimentos produtivos.
2. Grau da capacidade real do Governo para defender com êxito reivindicações legítimas, suas ou de entidades e empresas privadas brasileiras, nos campos econômico, financeiro e comercial, bem como para fazer valer direitos estabelecidos por acordos multilaterais perante os três CPEs e outros países industrializados.
3. Grau de dificuldade ou facilidade para que o Governo possa negociar com eficácia ou vantajosamente acesso ou admissão a esquemas ou arranjos de mercado preferencial e blocos econômicos regionais.
4. Grau de prestígio da diplomacia como resultado combinado da situação político-econômica do país e da qualidade profissional do Serviço Diplomático.
5. Grau de eficiência profissional das Forças Armadas.
6. Grau de atualização científica e tecnológica, em especial no que se refere à obtenção de tecnologias de ponta e/ou de esquemas eficazes de transferência de tecnologia.⁴⁹

⁴⁹ *Muitas vezes são e serão invocadas razões de segurança internacional para obstaculizar avanços brasileiros no campo de ciência e tecnologia, quando na realidade a oposição decorre de interesses econômicos adversos.*

7. Grau do potencial em termos de território, população e recursos naturais, ante as condicionantes criadas pela Terceira Revolução Industrial e pelo processo da Globalização.
8. Qualificação da posição geoestratégica, com especial atenção no âmbito regional e em relação aos Centros de Poder Econômico (CPEs).

6.0 Política Externa, Estratégia Externa e Geoestratégia do Brasil

Com a Situação Geopolítica por pano de fundo, é preciso equacionar de forma objetiva os três blocos de elementos que servirão de balizamento para o planejamento da Política Externa:

1. os óbices, as vulnerabilidades e as deficiências;
2. os recursos já disponíveis e os passíveis de serem criados, ativados ou desenvolvidos;
3. as Áreas Estratégicas [no Campo Externo] e as Áreas Geoestratégicas.

Será então possível definir, com visão realista, os objetivos da Política Externa e, ao mesmo tempo, fornecer os parâmetros que, somados aos princípios consagrados em função dos Objetivos Nacionais Permanentes, permitirão a formulação da Estratégia Externa e da Geoestratégia.

Todas essas tarefas são atribuição precípua do Ministério do Exterior (no Brasil, Ministério das Relações Exteriores), quer como elemento de coordenação e captação de contribuições necessárias de outros órgãos públicos e de setores privados, quer por sua atividade direta. Os conceitos doutrinários expostos neste estudo e em outros afins permitem uma visão analítica objetiva da atuação internacional do governo brasileiro tendo presente o ordenamento jurídico que, no Brasil, rege a elaboração e a execução das Diretrizes de Política Externa.

6.1 Diretrizes de Política Externa

No Brasil, do ponto de vista legal, a condução da Política Externa incumbe precipuamente ao

Poder Executivo, na pessoa do Presidente da República, que é, no regime brasileiro, simultaneamente Chefe de Estado e Chefe de Governo. A Constituição Federal define, em relação ao Campo Externo, as atribuições privativas do Presidente da República, bem como as limitações à competência presidencial em função da competência conferida ao Poder Legislativo.

No artigo 84, a Constituição Federal define as atribuições privativas do Presidente da República e entende-se que os incisos VII, VIII, XIX e XX definem essa responsabilidade no âmbito do relacionamento internacional:

(...)

VII $\frac{3}{4}$ manter relações com os Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;

VIII $\frac{3}{4}$ celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

(...)

XIX $\frac{3}{4}$ declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizando pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;

XX $\frac{3}{4}$ celebrar a paz, autorizado ou com referendo do Congresso Nacional;

Creio, entretanto, que se devem também considerar como atribuições privativas do Presidente da República no Campo Externo as estabelecidas nos incisos XIII, XXI e XXII:

(...)

XIII $\frac{3}{4}$ exercer o comando supremo das Forças Armadas, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos;⁵⁰

(...)

⁵⁰ *O comando supremo das Forças Armadas é, inegavelmente, instrumento de Política Externa. A parte final do inciso devia, por extensão lógica, aplicar-se à nomeação de Embaixadores e Ministros Plenipotenciários da Carreira de Diplomata “para os cargos que lhes são próprios”, ficando a aprovação prévia pelo Senado para as nomeações feitas para a chefia de missão diplomática permanente mantida para os titulares que não pertencessem à carreira.*

XXI ¼ conferir condecorações e distinções honoríficas;⁵¹

XXII ¼ permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente.

Além disso, a Constituição estabelece algumas limitações à capacidade do Chefe do Poder Executivo e do Estado de conduzir a Política Externa do Brasil. Assim, o artigo 49 dispõe que é da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I ¼ resolver definitivamente sobre os tratados, convenções ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (historicamente este dispositivo dizia mais amplamente “celebra-dos pelo Presidente da República”);

II ¼ autorizar o Presidente da República a declarar guerra e fazer a paz; a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;

III ¼ autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias.

Existe ainda uma limitação adicional às atribuições do Presidente da República no Campo Externo, quando o artigo 52, inciso IV, dispõe que compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

IV ¼ aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;⁵²

Como premissa para traçar as Diretrizes de Política Externa, é preciso definir qual deve ser seu Conceito Diretor. No caso do Brasil, no final do período monárquico e no início do

republicano, por exemplo, poder-se-ia afirmar que esse Conceito Diretor era “a consolidação jurídica das fronteiras nacionais”. Hoje em dia, a definição desse Conceito Diretor é tarefa urgente. É oportuno sublinhar que não constitui Conceito Diretor o rótulo às vezes atribuído à Política Externa durante determinada gestão ministerial ou mandado presidencial, como, por exemplo, “Política Externa Independente”, “Política Externa de Resultados”, “Política Externa de Integração” e outros “apelidos” análogos. Tampouco constitui Conceito Diretor da Política Externa uma determinada Concepção Estratégica Nacional, como por exemplo o binômio “Segurança e Desenvolvimento”.

6.2 Planejamento Estratégico Externo e Geoestratégico

Como foi explicado, uma vez traçadas as Diretrizes de Política Externa, guiadas por um Conceito Diretor, é necessário definir os meios pelos quais elas deverão ser implementadas. Nisto consiste o Planejamento Estratégico Externo e o Planejamento Geoestratégico. Sua principal característica é a de que cada um dos seus elementos tem que estar, a todo o tempo, relacionado com o conjunto da ação externa. Muitas vezes isto implica ter que buscar a compatibilização de objetivos intrinsecamente contraditórios ou auto-excludentes.

6.3 Plano de Ação Diplomática

Dispondo do Planejamento Estratégico Externo e Geoestratégico, que compõem o Plano de Política Externa (PPE), o Ministério do Exterior está em condições de montar o Plano de Ação Diplomática (PAD). Este Plano, embora dirigido precipuamente à implementação coordenada de diretrizes no Campo Externo, precisa conter mecanismo ágil de reavaliação freqüente dos meios disponíveis e de seu remanejamento ou complementação visando a assegurar a exequibilidade das ações contempladas.

Em linhas muito simplificadas, o Plano de Ação Diplomática deverá conter os seguintes elementos:

- Cronograma Básico de com-secução dos

⁵¹ *Recordem-se, por exemplo, os efeitos no campo da Política Externa do agraciamento com a Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul de Che Guevara pelo então Presidente Jânio Quadros.*

Objetivos

[com as etapas sucessivas, quando for o caso, para reavaliação]

- Alternativas contingenciais
[com mecanismo de realimentação do Cronograma Básico]

- Alocação dos recursos disponíveis
[incluídos aqui os recursos adicionais que podem ser obtidos em caso de necessidade superveniente (por exemplo, por uma das alternativas contingenciais)]

- Reajustamento da estimativa dos recursos necessários e cronograma de disponibilidade dos recursos adicionais

[este cronograma tem que estar acoplado ao Cronograma Básico]

7.0 A vertente externa do Poder Nacional

Na atual etapa histórica, cujo início se convencionou fixar em 1990, as Nações se deparam com dois fenômenos inéditos e que requerem o reexame profundo dos critérios e conceitos que, de uma forma ou de outra, balizavam sua condução. Esse reexame é especialmente urgente no Campo Externo, em que o número de variáveis é muitíssimo maior do que no Campo Interno e a distância cronológica entre ação e resultado é muito mais longa.⁵³

O primeiro fenômeno é a chamada “Terceira Revolução Industrial”, que alterou de forma radical os parâmetros pelos quais se avaliava a “massa específica” dos países no contexto mundial.

Não vamos examinar aqui em que consiste de fato essa “Terceira Revolução Industrial”. Mas, apenas para dar uma rápida indicação do grau de mudança por ela gerado, basta lembrar que uma de suas características é a de que “*na produção industrial o insumo básico principal é a inteligência humana e não (mais) a matéria-*

prima”.

O segundo fenômeno é a radical modificação do quadro geopolítico produzida pelo fim da Guerra Fria. Esse “mundo novo” tem características que ainda não estão claramente definidas ou sedimentadas. Às vezes poder-se-á pensar que já existe a orientação correta para esse “desafiante mundo novo” em determinados setores, especialmente nos do comércio exterior e do mercado financeiro internacional. Na verdade, esses setores precisam ser alvo de análise profunda, pois seu funcionamento no futuro não muito distante guardará pouca semelhança com sua feição atual.

Esses dois fenômenos, combinados com vários fatores, fazem com que, no mundo atual, nenhum Estado possa ficar insulado de forma absoluta do processo de interação que constitui o relacionamento internacional, por menor que seja sua importância geopolítica ou por maior que seja seu desejo de manter-se alheio de tudo e de todos.

Na verdade, “*no 3º Milênio, o desempenho de qualquer país no Campo Externo será o principal fator determinante do bem estar do seu povo*”.

Em suma, a vertente externa do Poder Nacional passa a ter uma importância literalmente vital, tanto no aspecto da sua aplicação efetiva quanto no das influências diretas sobre sua própria essência.

Além disso, a primazia do conhecimento sobre a matéria nas etapas produtivas de riqueza não trará, necessariamente, atitude mais iluminada por parte das elites dirigentes. Mas acentuará, isso sim, a validade da antiga afirmação de que a guerra é a forma menos produtiva de resolver conflitos. Por isso, nesta nova era que se inicia, as guerras continuarão a existir entre as nações que forem irrelevantes para os interesses dos centros de poder. Estes, contudo, resistirão ao máximo a engajar-se no uso das armas uns contra os outros.

Não quer isto dizer que a Expressão Militar deva ser desprezada ou ter sua relevância diminuída. Muito pelo contrário, pois, em última análise, é a Expressão Militar que dará (ou não) credibilidade à atividade diplomática da Nação.

⁵³ Por isso mesmo, a Política Externa é processo necessariamente lento. Ela precisa ser “construída” com o maior grau possível de previsão dos acontecimentos.

De resto, os principais centros de poder continuarão desenvolvendo ininterruptamente, com ênfase nas tecnologias de ponta, a Expressão Militar do seu respectivo Poder Nacional. A diferença, em contraste com as épocas anteriores, estará em que a hipótese do recurso à guerra será $\frac{3}{4}$ para os Estados mais avançados científica e tecnológica-mente $\frac{3}{4}$ proporcionalmente muito mais remota.

Convém aqui ressaltar os conceitos de Expansão e de Projeção do Poder Nacional.⁵⁴ Essas duas modalidades de ação no Campo Externo são fundamentais para o comportamento dinâmico do Poder Nacional. Combinando ambos os conceitos com as reflexões que acabam de ser feitas, conclui-se que o futuro verá um grande aumento de ações visando à Expansão do Poder Nacional, enquanto que se procurará reduzir aquelas que caracterizam a Projeção do Poder Nacional.⁵⁵

Em estudo à parte, já mencionado, o autor ocupa-se em profundidade da atividade diplomática. Aqui apenas salienta-se que a meta precípua da Arte da Diplomacia é “(...)induzir novas formas de comportamento visando ao máximo possível de satisfação para todas as partes envolvidas no processo”.

Será através da atividade diplomática que se poderá estabelecer a compreensão para as vantagens recíprocas do maior intercâmbio de conhecimentos e assim criar as condições para que se inverta a tendência a ampliar cada vez

⁵⁴ *Expansão do Poder Nacional é o processo por meio do qual a Nação amplia, naturalmente ou por decisão política, sua presença no contexto internacional, mediante ações conduzidas em todas as Expressões do Poder Nacional.*

Projeção do Poder Nacional é a manifestação produzida predominantemente com recursos da expressão militar, por meio da qual a Nação impõe ou tenta impor sua vontade fora do território nacional, com o propósito de controlar áreas estratégicas específicas ou decisões nelas tomadas.

⁵⁵ *Existe, naturalmente, uma grande possibilidade de que a Projeção do Poder Nacional se faça com predominância de outros recursos que não os militares. Assim, por exemplo, é altamente provável que a dinâmica agressiva que caracteriza a Projeção se fará pela denegação de acesso ao Conhecimento. Numa analogia mitológica, a divindade que presidirá a Guerra não mais será Marte, mas sim Minerva.*

mais a distância que separa certos países da grande maioria dos outros, criando uma desigualdade iníqua e potencialmente explosiva. Em outras palavras, através da atividade diplomática se poderá conseguir demonstrar o princípio de que a Expansão do Poder Nacional não é um processo de soma zero: a Expansão do Poder Nacional de um não redundará (necessariamente) em prejuízo para outros.

Por conseguinte, muito mais do que em qualquer período anterior da história contemporânea, no milênio que se aproxima a Ação Diplomática como forma de exercício do Poder Nacional será o principal caminho para a consecução dos Objetivos Nacionais.

Minha convicção a este respeito é tal que ousou mesmo aventar uma idéia quase herética ante a Doutrina da ESG: a inclusão, em futuro próximo, no elenco das Expressões do Poder Nacional de uma sexta $\frac{3}{4}$ a Diplomática.

8.0 Conclusão

Como indiquei no início, a principal finalidade deste estudo é proporcionar um conjunto de conhecimentos teóricos sobre relações internacionais que sirvam de gabarito para a apreciação de textos, palestras e conferências sobre o Campo Externo. Na verdade, os exemplos dados para esclarecer definições e conceituações estavam, de certa forma, ilustrando esse procedimento.

O presente artigo sugere, portanto, o instrumental que permitirá analisar e avaliar a atual condução do Brasil no seu relacionamento internacional.

Também no princípio deste artigo referi-me à sugestão de rumos para o estudo prospectivo da atuação internacional do Brasil. Ao mencionar alguns casos concretos e aventar hipóteses ilustrativas, indiretamente foram aventadas algumas idéias nesse sentido. Para terminar, convém desenvolver uma conjectura mais específica.

Ao longo das últimas décadas, os países eram classificados segundo critérios diversos: extensão territorial, posse de recursos naturais, contingentes populacionais, poderio militar,

posicionamento político-ideológico internacional, níveis de atividade econômica, índices de desenvolvimento social e assim por diante.

Surgiram agrupamentos de países fortes e fracos, importantes e irrelevantes, conforme esses critérios. Surgiram categorias diversas, às vezes com subcategorias especiosas. Mas todas essas classificações estão se tornando obsoletas.

No milênio que se está por iniciar, haverá uma só classificação que terá real significado, baseada no grau de desenvolvimento científico e tecnológico. Neste sentido, poder-se-á estabelecer a existência de dois grupos de países: os que tiverem certo nível de conhecimentos científicos e tecnológicos, e os que ficarem aquém dele. Ou, de forma mais contundente, se cogitará dos países que sabem e dos que não sabem!

Procurei aqui transmitir, com a limitação da dimensão deste artigo, os conceitos que julgo essenciais para o entendimento correto dos meios e mecanismos necessários para a formulação, atualização e implementação das linhas mestras da atuação externa do Brasil.

À luz de tudo que foi exposto, cabe-me ressaltar os seguintes pontos:

1. O planejamento da Política Externa só é viável se for parte integrante de uma Política Nacional, que defina com clareza os Objetivos a serem buscados.
2. A Política Externa de um país não pode estar sujeita aos vagares dos interesses de curto e médio prazos que caracterizam as políticas de governos sucessivos.

3. O desempenho de qualquer país no Campo Externo será o principal fator determinante do bem estar do seu povo.
4. Desde já, mas com força incontestável no curso do Século XXI, a amplitude e a qualidade do conhecimento que tenha a Nação determinarão de forma absoluta sua capacidade de atuar com êxito no campo internacional.

Duas observações de pensadores do final do século passado merecem ser objeto de reflexão quanto ao atual posicionamento do Brasil no âmbito internacional.

A primeira é do grande escritor francês Victor Hugo:

“Há um horror sagrado de tudo que é grandioso. É fácil admirar a mediocridade e as colinas, mas o que quer que seja muito elevado, tanto o gênio humano como a montanha, tanto um grupo de pessoas como uma obra de arte, visto de muito perto é aterrador.”⁵⁶

A segunda foi feita por Walter Bagehot,⁵⁷ cientista político e economista inglês do século XIX:

“Em qualquer momento determinado do mundo, as nações que são mais fortes tendem a se impor às demais e, em certos aspectos fundamentais, os mais fortes tendem a ser os melhores.”

Por tudo que foi exposto neste artigo, pode-se chegar à convicção de que, ao ingressar no 3º Milênio, o povo brasileiro precisa ter a coragem de ser grande. Só a pujança real do Brasil permitirá a felicidade da Nação brasileira.

(*) *Embaixador*

do Corpo de Conselheiro da ESG

⁵⁶ Na obra “*Quatre-vingt treize*”, publicada em 1879.

⁵⁷ Na obra “*Physics and Politics*”, publicada em 1872. [“*In every particular state of the world, those nations which are strongest tend to prevail over the others; and in certain marked peculiarities the strongest tend to be the best.*”]