

## **Ideologia da política externa: sete teses idealistas**

**PAULO ROBERTO DE ALMEIDA\***

*Le canon a tué le féodalisme.  
L'encre à écrire va tuer la société moderne. \*\**  
Napoleão

A reflexão irônica de Napoleão – já imperador, solidamente instalado no comando de seu império europeu e exercendo plenamente o poder – era dirigida, não sem ironia e desdém, contra aqueles que começavam a ser designados, segundo a expressão então cunhada por Destutt de Tracy, pelo conceito de *ideólogos*. Para Napoleão, esses *litterati nouvelle manière* – que de maneira otimista ou ingênua, acreditavam que poderiam influenciar a política dos príncipes – viviam concebendo grandes projetos de reforma da sociedade sem qualquer embasamento na realidade ou sem atender um mínimo compromisso com a coerência.

A situação não modificou-se substancialmente desde aqueles dias e a classe dos *ideólogos* – uma subespécie da categoria mais ampla dos trabalhadores intelectuais – proliferou de maneira extraordinária na era contemporânea. Alguns ideólogos consideram-se a si mesmos “intelectuais independentes”, muito embora vários deles sejam propensos a trocar voluntariamente essa condição pela carreira mais emocionante de “conselheiro de príncipes” (desde, é

claro, que estes últimos estejam dispostos a ouvi-los e a acatar seus conselhos aparentemente sensatos e descompromissados).

De certa forma, os diplomatas constituem, no plano da política externa, os ideólogos dos estados modernos. Eles estão sempre procurando soluções inovadoras a velhos e novos problemas das relações internacionais, combinando propostas singelas de melhoria da situação mundial com a expressão mais imediata dos interesses concretos de seus países respectivos. Ao fazê-lo, ele operam um *mélange* de *Idealpolitik* com *Realekonomik*, o que não deixa de representar uma aplicação ponderada da tradicional receita de equilíbrio entre os requerimentos de mudança e as pressões do *status quo*.

Se os fundamentos da ação diplomática não estiverem contaminados pela ambigüidade ou pela incoerência, tal tipo de atuação representaria nada mais do que uma demonstração do mais puro bom senso. Mas, se é verdade também que a política externa nada mais é do que a continuidade da política interna por outros meios, é mais fácil ser ideólogo no plano nacional ou

doméstico do que no das relações internacionais, inclusive porque, pelo menos desde a ruptura renascentista do monopólio papal sobre a legitimidade dos estados, não existem mais príncipes com estatura internacional. Daí porque, mesmo ideólogos da política externa como os diplomatas devem desviar muito de sua atenção para os fatores domésticos da política internacional de seus estados, o que no caso deste texto é assumido de forma explícita.

As reflexões que se seguem buscam, precisamente, discutir as raízes internas das posições internacionais assumidas pelo Brasil ou, de outra forma, recolocar no plano nacional alguns dos fundamentos da atuação externa do Brasil, que muitos julgam poder apreender apenas na interação com outros estados e no contexto exclusivamente externo. Não é esta a posição do autor, que apenas considera compreensível a política externa de um estado quando os diplomatas que a aplicam são capazes de situá-la no contexto dos interesses domésticos e da “ideologia nacional” que a sustenta.

A diplomacia brasileira, por exemplo, sempre ostentou em suas bandeiras ideológicas os princípios da independência e da soberania nacionais, o que nos parece muito sensato e compreensível. Nada nos deveria impedir, contudo, enquanto “ideólogos” da diplomacia, de contestar alguns dos fundamentos dessas idéias e de discutí-las abertamente. Ao fazê-lo confessamos candidamente que pretendemos colocar em causa algumas dessas *idées reçues* sobre a inserção internacional do Brasil e os requerimentos para uma eventual mudança de *status*. Assim, as sete teses “idealistas” relacionadas abaixo pretendem comentar, se não discutir, velhos princípios da política externa

brasileira que costumam ser reafirmadas de tempos em tempos. O objetivo é confessadamente provocador.

### **1. Os objetivos nacionais permanentes**

Nunca é demais lembrar: esses objetivos precisam ser permanentemente reafirmados, sobretudo para diplomatas, que vivem num mundo em estado de mutação permanente. Entretanto, alguém, na Casa de Rio Branco, ainda sabe quantos ou quais são eles? Tinham certamente uma presença mais vigorosa na época em que os militares ocupavam o poder político, quando a Escola Superior de Guerra, uma espécie de “Sorbonne” do pensamento estratégico nacional, convidava anualmente o ministro das relações exteriores a pronunciar conferência magistral sobre o assunto: invariavelmente, o discurso começava por retomar os fundamentos desses objetivos nacionais permanentes, como recomendavam aliás os próprios manuais da ESG, o bastião conceitual mais visível da ideologia do poder nacional.

Mas, o fato é que, hoje, o tema está visivelmente em baixa, e ninguém mais se lembra de retomar a lista para verificar se estamos ou não indo pelo bom caminho. Esses objetivos pareciam ter algo a ver com a preservação da segurança da pátria frente às ameaças externas, com a afirmação e a defesa do interesse do país, a preservação da integridade do território nacional, a projeção internacional do estado brasileiro, a consolidação de seu potencial econômico e militar e o desenvolvimento integral da nação, fazendo do Brasil uma sociedade mais justa e mais humana. Em outros termos, nada de muito *démodé*, ao contrário, uma agenda perfeitamente atual,

compatível com programas eleitorais de centro, esquerda ou direita.

Em função desses objetivos ainda válidos, como situar o papel e a função da política externa brasileira? Ela poderia ser definida, parafraseando Clausewitz, como a continuação da política interna por outros meios. Adotando, em consequência, uma visão mais idealista (mas não menos “utilitarista”) da diplomacia brasileira, o objetivo precípua da política externa não deveria ser, unicamente, o de representar o país no exterior e menos ainda o de contribuir para uma pretendida grandeza nacional, a exemplo do slogan “Brasil grande potência” típico daquele passado militar.

Se examinarmos a lista, a constatação que se poderia fazer é a de que, atualmente, nada parece afetar a integridade do território nacional, nem parece existir qualquer ameaça externa à segurança da pátria ou à consolidação de seu potencial econômico e militar, a não ser, talvez, nossa própria capacidade, domesticamente fabricada, de provocar danos ao meio ambiente nacional ou de colocar em risco a saúde e o bem estar da população. Bem mais difícil, contudo, seria apontar precisamente o que poderia constituir o chamado “interesse nacional”, pois cada grupo social ou movimento político parece ter sua própria definição do que seja um “projeto nacional” estabelecido em função dos “interesses do país”.

Se conseguirmos, entretanto, reduzir a um denominador comum as aspirações dos mais diversos setores ou partidos no que se refere ao interesse público nacional, a expressão mais frequente a ser ouvida seria, muito provavelmente, a noção de “desenvolvimento”. Este é o *leit-motiv* e o verdadeiro fulcro da ideologia nacional, como aliás já tinham

constatado, meio século atrás, filósofos como Álvaro Vieira Pinto e sociólogos como Alberto Guerreiro Ramos. Nesse contexto, a função mais importante e fundamental da política externa deveria ser, tão simplesmente, a de coadjuvar o processo de desenvolvimento econômico e social da nação. Assim, o critério essencial pelo qual deveria pautar-se a atuação de cada diplomata brasileiro é a promoção do progresso material e cultural da sociedade brasileira, objetivo de alguma forma intangível e certamente mais fácil de ser pregado do que efetivado, ou ainda de ser operacionalizado na prática. Em outros termos, não existe um critério unívoco de transposição de “oportunidades externas” em “possibilidades internas”, para utilizar conceitos caros a Celso Lafer. O que remete o diplomata à esfera do bom senso, ou então, à situação de ele ter capacidade de perceber e identificar, na trama por vezes complexa da agenda internacional, o que exatamente corresponde ao interesse nacional e que tipo de inserção externa seria mais suscetível, preferencialmente a outras alternativas, de conduzir o Brasil no caminho do desenvolvimento sustentável. Ainda incerto quanto ao roteiro a ser seguido? Isto é compreensível, mas a solução consiste, tão simplesmente, em conhecer profundamente o Brasil e ter uma visão clara da economia política de nosso desenvolvimento social.

## **2. A independência nacional**

No passado, esse conceito já foi equalizado ao exercício pleno da soberania, o que tanto tinha a ver com a capacidade de o estado manter abertas todas as opções possíveis para a demonstração de seu poder, como com a não dependência de qualquer fonte de abastecimento externa. Historicamente,

nem o primeiro objetivo foi jamais alcançado, nem o segundo, que é não apenas ilusório como economicamente irracional, apresenta qualquer viabilidade prática ou finalidade instrumental, do ponto de vista do sistema produtivo. Em termos estritamente econômicos, o conceito pode ser traduzido pelo coeficiente de abertura externa, que representa a parte do comércio exterior na formação do produto. No Brasil, a noção assume ares de imperativo categórico, a ponto de figurar, na Carta de 1988, como um dos princípios constitucionais que guiam as relações internacionais do país, como se os líderes do país – ou, vá lá, os diplomatas – fossem capazes de colocá-la em risco.

Durante os períodos de fechamento da economia internacional, como a partir da crise de 1929 e durante a depressão dos anos 1930 e os anos de guerra, não havia mesmo outra opção senão a chamada *self-reliance*, ou seja, o recurso a fontes alternativas internas de suprimento e a ênfase no mercado interno. No atual contexto internacional, contudo, esse objetivo permanente deveria ser procurado não necessariamente na direção da independência econômica *stricto sensu*, mas sim mediante uma ativa interdependência com os grandes centros da economia mundial, quando não através de uma internacionalização cada vez mais intensa da economia brasileira. A globalização torna irrelevante qualquer diferenciação entre o mercado interno e o externo e, se alguma distinção pode haver, ela sempre resultaria em destacar a superioridade do mercado externo, tanto em termos de renda agregada como em função da demanda ampliada e do *upgrade* tecnológico.

A antiga concepção da independência nacional – entendida em determinadas épocas como a realização da plena autonomia decisória em matéria econômica, quase como a conformação de uma espécie de autarquia produtiva –, nunca contribuiu, de fato, para a verdadeira independência nacional, mas sim a fragilizou, a ponto de tornar o País menos propenso a responder aos desafios da competição externa. Apenas uma espécie de substrato inconsciente da antiga “prevenção contra o estrangeiro” ou a manifestação delongada de um complexo de inferioridade hoje aparentemente superado – e aos quais não são alheios certos equívocos de nossas elites políticas – têm impedido a necessária (e inevitável) internacionalização mais intensa do sistema produtivo brasileiro ou a afirmação desinibida da presença cultural no exterior.

Da mesma forma, é carente de sentido a noção de que o país necessita primeiro afirmar-se economicamente ou de que suas empresas devem capacitar-se tecnologicamente ou fortalecer-se financeiramente antes de que possam ser colocadas em prática políticas de abertura econômica e de liberalização comercial. Em outros termos: globalização sim, mas ainda não, esperemos mais um pouco para resolver problemas imediatos. Ao contrário: a multinacionalização das empresas brasileiras ocorrerá no bojo e *pari-passu* ao processo de internacionalização da economia brasileira. A globalização pode não ser o objetivo final, mas representar tão simplesmente um meio de alcançar determinados objetivos, que não são os da internacionalização em si, mas os do aumento da eficiência e da capacidade de competição dos agentes econômicos nacionais.

### **3. O interesse nacional e a cooperação internacional**

A cooperação internacional costuma ser identificada com a disponibilidade de “excedentes nacionais”, isto é, o fato de um determinado país, após sua fase de “acumulação primitiva”, ter deixado de ser recipiendário de assistência financeira ou técnica externa para tornar-se, ele mesmo, provedor de ajuda ao desenvolvimento, a exemplo dos membros do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Na verdade, o processo é mais difuso, como indica o fato de o Brasil ter aderido, em 1960, à Associação Internacional de Desenvolvimento (do Banco Mundial) na condição de contribuinte líquido, ao mesmo tempo em que recebia, para o Nordeste por exemplo, ajuda assistencial sob a forma de alimentos ou outros tipos de doações. Os dois lados da equação “cooperação internacional” se confundem por vezes, não havendo uma função de substituição que corresponde exatamente ao processo histórico mediante o qual o sistema econômico de um país passa, numa determinada etapa, de recipiendário líquido de recursos externos à condição de exportador de capitais.

O interesse nacional não deve ser concebido como uma busca egoísta de vantagens exclusivas para o país, no contexto regional ou internacional, mas como um processo de seleção de benefícios crescentes para a nação no quadro da cooperação externa, bilateral ou multilateral. A cooperação internacional, em ambos os sentidos, corresponde ao interesse nacional, tanto mais quanto ela se desdobrar em projetos de maior intensidade, que a transcendam, rumo a processos de associação política ou de integração

econômica. Assim, é do interesse do Brasil o desenvolvimento harmônico do maior número possível de estados-nações, muito embora não esteja ao alcance dos representantes brasileiros, em foros internacionais ou em países estrangeiros, a realização de mudanças estruturais ou o atingimento de transformações econômicas e políticas internas nessas nações, ainda que para fins de desenvolvimento. Em todo caso, o interesse nacional confunde-se, em grande medida, com o interesse da comunidade internacional.

A cooperação externa, tanto a recebida quanto aquela generosamente prestada aos países de menor desenvolvimento relativo, é, contudo, acessória ao projeto nacional de desenvolvimento econômico e social, que passa pela auto-capacitação tecnológica e a formação interna de capital humano. Em qualquer hipótese, quanto mais ajuda o Brasil prestar a países de menor desenvolvimento relativo, maiores condições ele terá de lograr avanços para si mesmo nos campos tecnológico, financeiro e comercial.

### **4. A “graduação” e o status de país em desenvolvimento**

O sistema de comércio internacional do pós-Segunda Guerra foi construído com base em regras de reciprocidade, ou seja, no pressuposto de um tratamento igualitário para todos os países, ricos ou pobres, agrários ou industrializados, avançados ou atrasados. Uma das lutas mais consistentes empreendidas pela diplomacia econômica brasileira nos anos 50 e 60 foi levada justamente no sentido de buscar um tratamento diferencial, ou seja, preferencial e mais favorável, para os países em desenvolvimento, o que foi obtido a partir das reformas do sistema multilateral a partir de 1964, com as reformas do GATT e a atuação

inovadora da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, a UNCTAD. Desde então a não-reciprocidade assegura um certo acesso de produtos desses países aos mercados desenvolvidos – embora segundo uma relação unilateral, condicionada e assistencialista – bem como a derrogação ou redução de certas obrigações normativas. O sistema vem sendo preservado tal qual, praticamente desde essa época, com algumas modificações menores introduzidas no curso de rodadas de negociações comerciais, geralmente no sentido de ser efetuada a graduação dos mais industrializados, como o Brasil, mantendo preferências para os de menor desenvolvimento relativo.

O tratamento preferencial pode trazer algumas vantagens setoriais, mas não constitui, por si só, elemento impulsor do desenvolvimento econômico. Nessas condições, a afirmação, sempre reiterada pela diplomacia brasileira, de nosso *status* de “país em desenvolvimento” e a conseqüente busca, ou preservação, das vantagens inerentes a tal condição constituem, paradoxalmente, os meios mais seguros de perpetuar o Brasil nesse estado desconfortável – e, em grande medida, falso – de “país em desenvolvimento”. Em determinadas conjunturas históricas, como a que atravessou o Brasil na passagem para o século XXI, de transformação estrutural ou de transição para uma nova etapa de desenvolvimento econômico, uma mudança auto-assumida de paradigma oferece uma chance única para uma melhor inserção internacional.

A liberalização comercial unilateral dos anos 90, por exemplo – como aliás, na mesma linha, a assunção irrestrita do princípio do *free trade* na Inglaterra vitoriana de um século e meio atrás –,

fez mais para aumentar a competitividade externa do Brasil no mercados internacionais do que o suposto tratamento favorável concedido a um certo número de produtos manufaturados por parte de alguns países desenvolvidos. Da mesma forma, o ajuste fiscal e as reformas econômicas internas fazem parte da nova inserção internacional do Brasil. A melhor forma de graduação é aquela auto-assumida, não a imposta pelos parceiros mais desenvolvidos.

### **5. A integração regional e o ingresso em foros restritos**

A economia mundial do final do século XX e início do XXI tem sido caracterizada pelos processos de globalização e de regionalização, que não são contraditórios entre si ou apresentando-se como alternativas excludentes. De fato, o que caracteriza a economia mundial da atualidade é o extraordinário aumento da interdependência entre os países, sejam eles membros ou não de algum bloco de comércio ou sistema de aliança política. O Brasil participa de ambos os processos, tendo logrado superar pruridos nacionalistas para engajar-se resolutamente na globalização e dirigido, de forma relativamente exitosa em seus primeiros dez anos, a consolidação do Mercosul em direção de uma união aduaneira.

Os processos de integração regional, possuidores de uma racionalidade econômica *stricto sensu*, devem ser perseguidos como objetivos funcionais ou correlativos ao processo de desenvolvimento nacional, mas não necessariamente como um fim em si, na medida em que sua vertente política e institucional deve ser confrontada aos custos sociais (inclusive financeiros e diplomáticos) de sua realização efetiva. Da mesma forma, a busca seletiva de

adesão a (ou de aceitação em) determinados clubes seletos – como podem ser o MTCR, o CSNU, a OCDE – devem ser vistos antes como o *resultado* do que como a causa de determinados processos estruturalmente vinculados aos objetivos nacionais permanentes.

A busca do prestígio pelo prestígio introduz custos adicionais ao esforço interno de ajuste, custos que devem ser confrontados aos benefícios esperados ou à capacidade do país em produzir excedentes líquidos para sua projeção internacional. Em princípio, é o desenvolvimento interno, econômico e social, da nação que trará o reconhecimento externo, e com ele determinados convites à assunção de responsabilidades maiores na comunidade internacional, e não o contrário. O discurso democrático e universalista da diplomacia brasileira, basicamente orientado para a ação multilateral, deve guardar coerência com sua forma de atuação nos mais diferentes foros abertos à nossa presença. O objetivo último de uma política externa “globalizada” e “integracionista” é o aumento do bem-estar da população brasileira, não o internacionalismo abstrato, a integração pela integração ou a incorporação em foros restritos apenas pelo prestígio parente que isso comporta.

## 6. A imagem internacional do Brasil

Ela é certamente falha, injusta, incorreta, por vezes difamatória: o Brasil geralmente aparece na imprensa internacional mais pelo lado de suas mazelas sociais e ambientais do que pelos aspectos exitosos de seu desenvolvimento ou pelas realizações materiais e artísticas de seu povo. Muitas vezes isso se dá por perversidades próprias à nossa estrutura econômica e social, outras vezes por

incompetência dos agentes públicos brasileiros na apresentação de nossas realidades. O aperfeiçoamento dessa imagem não deveria contudo ser buscado pelo mero investimento nos *meios*, isto é, pela promoção de um retrato “mais fiel” do Brasil, mas por uma ativa política corretiva nas *fontes* do problema. Do incômodo de conviver com certas realidades, possivelmente vexatórias do ponto de vista internacional, nascem determinadas posições principistas que apenas eludem alguns problemas cruciais de ordem política ou social; nessa ordem de idéias pode ser colocada a visão jurisdicista que ainda anima nossa política de direitos humanos.

Um certo investimento em “imagem” vem sendo feito junto a interlocutores externos, sem que se possa medir muito bem o retorno efetivo dos recursos engajados nessas formas sutis de propaganda. Alguma satisfação, pelo menos no plano individual, pode resultar dessas ações, mas tais recursos estariam certamente melhor empregados se fossem canalizados para as tarefas de educação e de promoção da cidadania ou da preservação ambiental no próprio Brasil, em lugar de serem direcionados para o exterior.

## 7. Avaliação do instrumento diplomático brasileiro

Depois do “mito do Barão”, a afirmação da “excelência do Itamaraty” é certamente uma das crenças mais arraigadas em nosso estamento profissional, tendo obtido um grau razoável de aceitação pública, interna e externamente. A autocomplacência com nossas supostas boas qualidades pessoais, ótima formação acadêmica e alto desempenho profissional parece constituir uma espécie de “pecado original virtuoso”, tendo sido constantemente estimulada por uma

dessas frases grandiloqüentes cuja origem é creditada ao imediato entorno regional: “El Itamaraty no improvisa” (talvez devesse fazê-lo em determinadas ocasiões, para não dar a errônea impressão de lentidão ou passividade).

De fato, a preservação das linhas básicas da política externa brasileira ao longo das décadas deve-se a seu caráter intelectualmente reflexivo, politicamente cauteloso, operacionalmente coordenado e essencialmente discreto em termos de mídia. Sem querer desmerecer a qualidade e a dedicação da burocracia diplomática, sobretudo em confronto com outras categorias profissionais servindo o Estado, caberia no entanto introduzir uma nota de caução e de advertência, no sentido de que a autosatisfação e a glorificação generosa dos atributos de qualquer tipo de casta social são, de um ponto de vista puramente antropológico, os caminhos mais seguros para uma crescente endogamia, a degenerescência precoce e o esclerosamento. Os processos de osmose, em contrapartida, costumam ser regeneradores e vivificadores para todas as células do organismo, da mesma forma como a mistura racial e a abertura à alteridade reforçam a capacidade de resposta e de adaptação de todo e qualquer corpo social.

Todos sabemos, por exemplo, que grande parte do nosso tempo é mais dedicado à busca de *meios* para (tentar) trabalhar – como suporte logístico, pessoal, material, comunicações, enfim, recursos e insumos de diversas categorias – do que propriamente voltado para os *fins* precípuos para os quais somos pagos pela comunidade: pensar e praticar a política externa brasileira. Caberia indagar, assim, se alguns procedimentos de trabalho conseguiriam passar num controle de

qualidade um pouco mais severo de um auditor externo especializado em organização e métodos. Ou, então, se a continuidade da suposta excelência dos quadros do Itamaraty está vinculada à estabilidade estatutária da classe diplomática, aparentemente considerada (por “direito divino”?) um dos corpos permanentes e inamovíveis do Estado.

Eventuais respostas alternativas às perguntas acima, talvez politicamente incorretas, poderiam introduzir um pouco mais de modéstia em nossa autoavaliação e promover uma busca constante de aperfeiçoamento no modo como funciona esta instituição repleta de jovens idealistas. Como “ideólogos” da diplomacia, nos cabe uma certa dose de responsabilidade na permanente *remise en cause* da velha ordem em que somos chamados a atuar.

*As opiniões expressas no presente texto são exclusivamente as de seu autor e não correspondem a posições ou políticas do Ministério das Relações Exteriores ou do Governo brasileiro.*



\* **PAULO ROBERTO DE ALMEIDA** é Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Bruxelas; Ministro Conselheiro na Embaixada do Brasil em Washington; Editor adjunto da Revista Brasileira de Política Internacional.

\*\* O canhão matou o feudalismo. A tinta de escrever vai matar a sociedade moderna.