



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS
Cursos de Bacharelado em Relações Internacionais

IGOR THAWAN DO NASCIMENTO DA SILVA

**A RENOVAÇÃO DE CREDENCIAIS DA POLÍTICA EXTERNA E A MUDANÇA DA
IDENTIDADE INTERNACIONAL DO BRASIL (1985-1998)**

BRASÍLIA

2020

IGOR THAWAN DO NASCIMENTO DA SILVA

**A RENOVAÇÃO DE CREDENCIAIS DA POLÍTICA EXTERNA E A MUDANÇA DA
IDENTIDADE INTERNACIONAL DO BRASIL (1985-1998)**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS – do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Prof. Dr. Luciano da Rosa Munõz

BRASÍLIA

2020

IGOR THAWAN DO NASCIMENTO DA SILVA

**A RENOVAÇÃO DE CREDENCIAIS DA POLÍTICA EXTERNA E A MUDANÇA DA
IDENTIDADE INTERNACIONAL DO BRASIL (1985-1998)**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS – do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Prof. Dr. Luciano da Rosa Muñoz

BRASÍLIA, OUTUBRO DE 2020

BANCA EXAMINADORA

Professor Luciano da Rosa Muñoz, Dr.

Professor Rafael Spode, Dr.

A RENOVAÇÃO DE CREDENCIAIS DA POLÍTICA EXTERNA E A MUDANÇA DA IDENTIDADE INTERNACIONAL DO BRASIL (1985-1998)

BRAZILIAN FOREIGN POLICY'S RENEWAL OF CREDENTIAL AND THE CHANGE IN BRAZIL'S INTERNATIONAL IDENTITY (1985-1998)

Igor Thawan do Nascimento da Silva

Resumo

Este artigo parte da preocupação em submeter a narrativa predominante em Política Externa Brasileira à análise crítica. Nesse sentido, tem como objetivo geral revisitar o período da “renovação de credenciais,” 1985-1998, com vistas à mudança de identidade internacional do Brasil, embasando-se em conceitos e concepções tanto do Construtivismo das Relações Internacionais quanto da Teoria das Elites; outrossim, buscando, especificamente, apresentar alternativas conceituais para a narrativa tradicional da Política Externa Brasileira, oriunda da “Escola de Brasília”. Consideram-se também objetivos específicos desse artigo: (i) analisar a atuação dos diplomatas enquanto grupo da elite governante durante a transição da Ditadura Militar para a Nova República, observando seus atributos fundamentais, sua conduta e seu processo institucional de circulação de elites; e (ii) compreender como o processo de mudança da identidade internacional do Brasil dependeu do mútuo reforço transversal entre o debate doméstico e a nova interação do país no sistema internacional. Empregou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica de produção acadêmica tanto em Teoria de Relações Internacionais quanto em Política Externa Brasileira. A epistemologia adotada compreende o processo científico como um de formulação de perguntas, não de respostas, as quais se apresentam como consequente necessário das perguntas formuladas, mas sempre insuficientes pois temporárias. Assim, a pergunta-guia para a elaboração desse artigo foi: “quais conceitos novos no estudo da Política Externa Brasileira são úteis para explicar a redefinição da identidade internacional do país no período da renovação de credenciais?”

Palavras-chave: Política externa brasileira. Identidade internacional do Brasil. Período de renovação de credenciais.

Abstract

In the present essay, I intend to subject the predominant narrative in Brazilian Foreign Policy to critical analysis. In this sense, my objective, in general, is to revisit the “renewal of credentials” epoch (1985-1998), with due regard to the changes in Brazil’s international identity, grounded on concepts of both International Relations Constructivism and the Theory of Elites; moreover, I specifically seek to present conceptual alternatives to the traditional story of Brazilian Foreign Policy, narrated by the “Brasília School”. I also consider as my specific objectives: (1) to analyze the performance of diplomats as a group of the governing elite during the transition from the Military Dictatorship to the New Republic in Brazil, with due regard to their key attributes, their conduct and their institutional process of elite circulation; and (2) to understand how the change in Brazil’s international identity depended on the mutual cross-cut reinforcement amongst Brazil’s domestic debate and its new participation in the international system. I used, as methodology, bibliographic research on academic production, both in

International Relations Theory and in Brazilian Foreign Policy. The adopted epistemology understands the scientific process as one of formulating questions, not answers; these present themselves as a necessary outcome of the questions asked, but are always insufficient because they are temporary. Thus, the guiding question for writing this article was: “which new concepts in the study of Brazilian Foreign Policy are useful to explain the remaking of the country's international identity in the renewal of credentials’ epoch?”

Keywords: Brazilian Foreign Policy. Brazil’s International Identity. Renewal of credentials’ epoch.

1 Considerações iniciais

A renovação de credenciais foi proposta pelo diplomata Gelson Fonseca Jr. em sua obra *A Legitimidade e outras Questões Internacionais* (1998) como estratégia de adaptação da diplomacia brasileira ao novo contexto que o país vivia tanto internamente (redemocratização) quanto internacionalmente (pós-Guerra Fria). Contudo, observa-se que, efetivamente, durante e após a redemocratização, houve um processo real de adesão brasileira a regimes internacionais, principalmente aqueles de proteção ao meio ambiente, não proliferação nuclear e de proteção dos direitos humanos. Nesse sentido, destaca-se a renovação de credenciais como um “período” ao invés de uma “estratégia.”

A interpretação da renovação de credenciais como uma “estratégia” – por remeter à formulação e à coordenação política – favorece o Itamaraty (Ministério das Relações Exteriores do Brasil, MRE) como detentor de monopólio legítimo sobre a política externa e as relações internacionais brasileiras, apartado dos processos sociais inerentes à política doméstica do Brasil; além disso, fortalece leituras materialistas, as quais privilegiam a distribuição internacional de poder como um dos principais mecanismos de definição da política externa brasileira¹, diminuindo a importância dos aspectos sociais e internacionais que compõem esse processo de definição. Por outro lado, a noção de “período” – ao remeter a fatos, circunstâncias ou fenômenos específicos – resgata aqueles aspectos, consentido que outras interpretações da política externa brasileira e das relações internacionais floresçam; além disso, permite ampliar o entendimento sobre os atores sociais e internacionais que agem sobre a política externa brasileira para além do MRE.

Embasando-se de tal modo, entende-se a renovação de credenciais como o período entre 1985 – ano de assinatura da Declaração Conjunta sobre Política Nuclear entre Brasil e Argentina (RICUPERO, 2017, p. 567) – e 1998 – ano de adesão brasileira ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (UNODA, 2020) – pois engloba não apenas os dois marcos de adesão ao regime de não proliferação nuclear, mas também marcos de adesão aos regimes de proteção de direitos humanos e ao meio ambiente. No que se refere a direitos humanos, o

¹ Ao longo do artigo, usa-se “política externa brasileira,” em minúsculo, no sentido de “política exterior” adotado por Amado Luiz Cervo (2008a, p. 9): “Cabe à política exterior agregar os interesses, os valores e as pretendidas regras do ordenamento global, da integração ou da relação bilateral, isto é, prover o conteúdo da diplomacia desde uma perspectiva interna, quer seja nacional, regional, quer seja universal.” Usa-se “Política Externa Brasileira,” em maiúsculo, para referir-se ao estudo daquele agregado de interesses, valores e regras. Em outras palavras, a “Política Externa Brasileira” é o mesmo que o estudo da “política externa brasileira.” Essa mesma lógica se aplica a outros termos diferenciados por maiúsculas e minúsculas; por exemplo, “relações internacionais” – o fenômeno observável – e “Relações Internacionais” – o estudo daquele fenômeno.

Brasil, ainda em 1992, já se tornara “Estado-parte de todos os instrumentos jurídicos de direitos humanos reputados importantes” (LINDGREN-ALVES, 2008, p. 193), dentre os quais: a Convenção contra a Tortura; a Convenção Sobre os Direitos da Criança; o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos; o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; a Convenção Americana sobre Direitos Humanos; etc.

No que toca à proteção do meio ambiente, o Brasil sediou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Rio 92), que foi, não só o “primeiro grande esforço de ordenamento da convivência internacional após o término da Guerra Fria” (FIGUEIREDO, 2008, p. 219), como também “a mais importante das reuniões ambientais em toda a história” (RICUPERO, 2017, p. 594). Dentre seus resultados, destacam-se três textos seminais (a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; a Declaração de Princípios Juridicamente Não-Obrigatórios sobre o Manejo, a Conservação e o Uso Sustentável de Todos os Tipos de Florestas; e a Agenda 21) e duas convenções abertas à assinatura (a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, e a Convenção sobre Diversidade Biológica).

Outrossim, o período da renovação de credenciais abrange a reaproximação entre Brasil e Argentina, sendo exemplares dessa reaproximação tanto a assinatura da Ata para a Integração Brasileiro-Argentina quanto o Programa de Integração e Cooperação Econômica, ambos datados de 1986 (RICUPERO, 2017, p. 566). Mais tarde, essas iniciativas de cunho bilateral se expandiriam para o âmbito multilateral, englobando também o Uruguai e o Paraguai, no que viria a ser o Mercosul (RICUPERO, 2017, p. 567). Curiosamente, essa reaproximação é acompanhada do surgimento da expressão “relações em eixo” para qualificar as interações argentino-brasileiras, as quais passam a ser “avaliadas como propulsoras do processo de integração” (CERVO, 2008b, p. 213).

Feita essa breve introdução sobre a renovação de credenciais, o presente artigo parte da preocupação em submeter a narrativa predominante da Política Externa Brasileira à análise crítica. Essa preocupação se justifica na medida em que a atitude que se opõe à crítica é aquela “dogmática, que se caracteriza por buscar confirmar a hipótese predominante e afastar todas as tentativas de refutá-la” (XIMENES; BARROS, 2015, p. 107). Assim, o artigo tem como objetivo geral revisitar o período acima, com vistas à mudança de identidade internacional do Brasil, embasando-se em concepções conceitos tanto da Teoria Crítica quanto do

Construtivismo das Relações Internacionais². Especificamente, na medida em que busca-se apresentar alternativas conceituais para a narrativa tradicional da Política Externa Brasileira, oriunda da “Escola de Brasília,” o artigo se propõe, outrossim, a observar o principal grupo de agentes domésticos da Política Externa Brasileira – os diplomatas – fazendo uso de conceitos da Teoria das Elites.

Ademais, consideram-se também objetivos específicos desse artigo: (i) a análise da atuação dos diplomatas enquanto grupo da elite governante durante a transição da Ditadura Militar para a Nova República, com vistas a seus atributos fundamentais, sua conduta e seu processo institucional de circulação de elites; (ii) a compreensão de que o processo de mudança da identidade internacional do Brasil dependeu do mútuo reforço transversal entre o debate doméstico e a nova interação com o sistema internacional. Houve, também, a intenção de abordar as relações brasileiras assimétricas com os Estados Unidos e simétricas com a Argentina. No entanto, essas relações bilaterais excedem o escopo desse artigo, podendo, sempre, ser o objeto de trabalhos futuros.

Para cumprir esses objetivos, empregou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica de produção acadêmica tanto em Teoria de Relações Internacionais quanto em Política Externa Brasileira. A epistemologia adotada está nas linhas do que defende Assis José Couto do Nascimento (2018, p. 19-20); assim, aqui também se compreende “ciência como um processo de construção de perguntas, não de respostas, observado que as respostas se apresentam como um conseqüente necessário das perguntas formuladas, mas sempre estarão circunstanciadas por um tempo/espço e, portanto, precárias e provisórias.” Essa também parece ser a epistemologia defendida por Alexander Wendt (1992, p. 423) quando ele argumenta que “A concepção de problemas e de estratégias de pesquisa devem ser guiadas por perguntas ao invés de por métodos”³. Nesse sentido, a pergunta que guiou a elaboração desse artigo é esta: “quais conceitos novos para o estudo da política externa brasileira são úteis para explicar a redefinição da identidade internacional do país no período de renovação de credenciais?”

² A princípio, houve a intenção de dedicar uma seção inteira a explorar a aplicação de conceitos do Construtivismo das Relações Internacionais (principalmente aqueles de Alexander Wendt, 1992) no caso/período da renovação de credenciais. Na medida em que realizar essa intenção saía do escopo do artigo, decidiu-se por se sortir o texto de concepções construtivistas e de Teoria Crítica. No entender presente, concepções são diferentes de conceitos. Conceitos são imagens mentais feitas “de um objeto (concreto ou abstrato) cujo conteúdo é de extrema importância para o pensamento” – no estudo presente, das Relações Internacionais (“SIGNIFICADO DE CONCEITO”, 2020). Concepções, por outro lado, são sinônimos de “ideias, criações, fecundações, julgamentos, opiniões, pontos de vista”, sendo, portanto, mais gerais (“SIGNIFICADO DE CONCEPÇÕES”, 2020).

³ Original: “The framing of problems and research strategies should be question-driven rather than method-driven...”

É certo que a própria pergunta acima parte de algumas premissas as quais podem ser postas a escrutínio. Duas delas merecem destaque: (i) o estudo da política externa brasileira deve fazer uso de conceitos; e (ii) a identidade internacional do Brasil foi redefinida no período de renovação de credenciais. A primeira premissa será defendida com mais vigor a diante. Por agora, basta sublinhar que é de caráter normativo e, portanto, não pode ser provada logicamente sem partir de outras premissas normativas. A segunda premissa, por sua vez, parte do conceito de “identidade internacional” desenvolvido por Celso Lafer (2004). Tal conceito pode ser entendido em duas partes.

A primeira, “identidade”, é aproximadamente “um conjunto mais ou menos ordenado de predicados por meio dos quais se responde à pergunta: quem sois?” (LAFER, 2004, p. 15). A segunda parte, que faz referência ao internacional, é mais complexa. No caso brasileiro, Lafer a associa intimamente a fatores ditos perenes, sendo eles: (i) a escala continental do país, tanto em quesitos geográficos quanto demográficos e econômicos (LAFER, 2004, p. 23-24); (ii) sua relevância regional nas Américas e seu empenho na construção da paz e no desenvolvimento (LAFER, 2004, p. 52-56); (iii) seu *status* de potência média, resultante da natural “visão de mundo” que o permite figurar como *tertius-inter-partes*, enquanto mediador entre grandes e pequenos (LAFER, 2004, p. 65-67); e (iv) a competência do corpo diplomático brasileiro, que tem fontes históricas principalmente na figura do Barão do Rio Branco, mas também na diplomacia portuguesa de definição das fronteiras do Brasil colônia (LAFER, 2004, p. 30, 47).

É evidente que a elaboração de Lafer (2004, p. 14) sobre o conceito de identidade internacional do Brasil limita-se a concepções de continuidade, de “coerência profunda”, consequência da perspectiva de “duração longa” promovida pelo autor. Da maneira como a segunda parte do conceito está disposta, ele não parece útil para analisar durações curtas, muito menos se essa duração sugerir uma mudança significativa na forma como se responde à pergunta fundamental da primeira parte do conceito, “quem sois?”. Assim, parece mais útil a interpretação dada por Rafael Mesquita (2016). Nesse sentido, a segunda parte do conceito remeteria “a como um Estado soberano veio a desenvolver sua identidade, papéis e interesses junto aos demais Estados no sistema global” (MESQUITA, 2016, p. 7).

Embasando-se nessa nova interpretação, pode-se definir a identidade internacional como um conjunto mais ou menos ordenado de predicados que respondem à pergunta “quem sois?” levando em consideração os papéis que o Estado exerce e as ideias e interesses que defende no âmbito internacional. Para o Brasil, isso significa responder à pergunta considerando tanto seu papel no sistema internacional e as ideias que promove no processo de defesa do interesse nacional quanto a própria definição de tal interesse. Assim, se os papéis exercidos

pelo Brasil passam a ser outros que não os cumpridos antes; se as ideias que o país promove se alteram ou são substituídas por outras; se o interesse nacional brasileiro é redefinido, a identidade internacional do Brasil também sofrerá mudança.

Conforme argumenta Letícia Pinheiro (2004, p. 50-51), “as mudanças ocorridas na política externa brasileira após o fim do regime militar” podem ser atribuídas a fatores domésticos e internacionais, os quais “iniciaram um processo de erosão da opção sobre a melhor estratégia de inserção internacional do país”. Luciano Muñoz (2016) completa o entendimento sobre essas mudanças quando sublinha que, ao período da renovação de credenciais, o Brasil passou a exercer papéis que não exercia e a defender ideias que não defendia antes. Como consequência, a identidade internacional era redefinida. O país – antes considerado violador de direitos humanos e devastador do meio ambiente, além de possível ameaça nuclear, uma vez que não havia assinado o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares – passou a ser visto como cordial, “pacífico, democrático e cumpridor de seus deveres” (MUÑOZ, 2016, p. 292).

Como indica Rubens Ricupero (2017, p. 581), para acompanhar a transição identitária de “autoritário” para “democrático,” a participação brasileira nos regimes de defesa dos direitos humanos e de proteção internacional do meio ambiente não poderia “deixar de ocupar melhor posição na política externa da redemocratização.” Ademais, a atuação brasileira na Organização das Nações Unidas – principalmente no que toca seu Conselho de Segurança (UNSC, 2020) e as operações de paz que ele promove (SEINTENFUS, 2008) – é emblemática dessa mudança. Durante a renovação de credenciais, o Brasil compõe a membresia não permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas – CSNU – duas vezes (em 1988-1989 e em 1993-1994) e participa de dezessete operações de paz. Em contraste, entre 1967 e 1985, o país não fora eleito membro do CSNU, tampouco participara de operações de paz.

Retornando às premissas subjacentes à pergunta-guia desse artigo, entende-se que a segunda premissa esteja defendida de modo satisfatório, uma vez que, acima, explicou-se em termos razoáveis tanto o conceito de identidade internacional do Brasil quanto, não apenas como essa identidade pode mudar, mas também, como mudou no período da renovação de credenciais. No mais, parece importante destacar que não faz parte do espírito deste artigo propor conclusões absolutas, i.e. encerrar o debate, sobre a identidade internacional do Brasil. Pelo contrário, busca-se incentivar novas linhas de pesquisa, especialmente no sentido de questionar a narrativa tradicional que será apresentada. É verdade, portanto, que o presente trabalho está mais orientado para a formulação de perguntas que a apresentação de respostas.

Por fim, o artigo se divide em duas partes. Primeiro, justificar-se-á o estudo mediante revisita à narrativa tradicional da política externa brasileira, indicando como essa narrativa pode

ser prejudicial às Relações Internacionais do Brasil e à Política Externa Brasileira. Segundo, embasando-se nos conceitos originais de Vilfredo Pareto (1935), dar-se-á ênfase à atuação interna da classe dos diplomatas enquanto parte da elite governante, com observância a: seus atributos fundamentais; seu mecanismo de circulação de elites; e sua relação com outras classes da elite governante, nomeadamente os militares. Por fim, a nível de considerações finais, indicar-se-á a correlação entre a preocupação presente com a identidade internacional do Brasil e perspectivas usualmente “construtivistas,” com vistas especiais para o trabalho de Alexander Wendt (1992), sugerindo, inclusive, temas de pesquisa para trabalhos futuros.

2 A narrativa da continuidade da política externa brasileira

No passado recente, a narrativa predominante no Brasil sobre as relações internacionais do país era aquela da “Escola de Brasília.”⁴ Tal narrativa descreve a política externa brasileira como uma política de Estado que “dá prevalência à continuidade sobre a mudança, à causalidade sobre a ruptura”, à “ordem por sobre a volatilidade”, a qual – sendo possuínte de uma “coerência profunda, de duração longa” – segue, ainda que por diferentes caminhos ideológicos, continuamente o mesmo vetor, seja ele o do desenvolvimento ou o da autonomia (CERVO, 2008b; LAFER, 2004; SARAIVA, 2014). A narrativa parte, portanto, das noções de “consciência da memória” da tradição diplomática; de “acumulado histórico da diplomacia brasileira”; da “seta no tempo da inserção internacional do Brasil” (LAFER, 2004; CERVO, 2008b; CERVO, 2008a; SARAIVA, 2014). Por fim, constrói conceitos nacionais de “autonomia decisória” e “identidade internacional” do Brasil, país considerado dotado de inserção internacional madura, com sólido pensamento em relações internacionais composto por conceitos brasileiros enquanto expressão da cultura, da historicidade, de mensagem positiva e do novo (SARAIVA, 2014; LAFER, 2004; CERVO, 2008b).

É notável, entre os autores que contribuem para a narrativa “brasiliense,” a preocupação com conceitos, ao invés de Teorias de Relações Internacionais. Essa preocupação se embasa no entendimento de que é necessário “reduzir a função das teorias e elevar o papel dos conceitos, seja no sentido de produzir compreensão, seja no sentido de subsidiar processos decisórios nas relações internacionais” (CERVO, 2008a, p. 8). Tal entendimento se justifica, nas linhas de seus proponentes, pelo fato de que “as teorias das relações internacionais são limitadas em sua capacidade explicativa, normativa e decisória,” sendo, implícita ou

⁴ A presente seção visa a discorrer sobre a narrativa tradicional sobre a política externa brasileira – também adjetivada como: narrativa “predominante,” “da continuidade,” “da Escola de Brasília,” e “brasiliense.”

explicitamente, carregadas “de interesses, valores e padrões de conduta de múltipla procedência” (CERVO, 2008a, p. 13). Nesse sentido, as teorias elaboradas pelos países desenvolvidos, carregadas com interesses, valores e padrões de conduta específicos dessas nações, “não são convenientes, necessariamente, aos emergentes”, os quais possuem interesses, valores e padrões de conduta próprios; portanto, segue o argumento, cabe desenvolver e estudar conceitos nacionais brasileiros, que “carregam como legado histórico a identidade pluralista em que nasceu, cresceu e amadureceu a nação, cujo curso profundo repousa sobre substrato étnico-cultural múltiplo” (CERVO, 2008a, p. 10-16). Ademais, considera-se que a gênese, o significado, e o alcance operacional dos conceitos são compostos por quatro características: “a) uma construção social; b) expressão da historicidade; c) inclusão de mensagem positiva; d) enfim, produção como exigência da ordem metodológica em respeito à verdade e ao rigor” (CERVO, 2008a, p. 22).

Duas são, em nosso entender, as utilidades de um conjunto de conceitos de matriz nacional ou regional: reavaliar o papel das teorias de relações internacionais e desvendar suas ciladas, por um lado; por outro, estabelecer a capacidade explicativa e valorativa de que são dotados e expor sua operacionalidade. [...] Tanto teorias quanto conceitos evidenciam o fato de que as nações cultivam valores próprios e desejam vê-los disseminados, precisamente porque os prezam; tanto teorias quanto conceitos orientam as nações em sua ação externa com o fim de realizar interesses de seus povos. [...] Conceitos – e não as teorias – descubrem no coração dos povos o que lhes convém em termos de cultura e interesses. Se ocuparem o lugar das teorias, propõem ação externa de respeito ao alheio e de equalização de benefícios da ordem internacional. Orientam os dirigentes para o caminho da reciprocidade. (CERVO, 2008a, p. 21-22).

Assim, um dos conceitos fundamentais para a narrativa “brasiliense” é o da identidade internacional do Brasil, desenvolvido por Celso Lafer (2004), sobre o qual já se escreveu acima. De modo a não parecer repetitivo, basta, por agora ressaltar que, nas linhas de Lafer, há pouco espaço para mudança da identidade internacional do Brasil, uma vez que é considerada um elemento historicamente contínuo, calcado em atributos essenciais, os quais não se problematizam. Essa acaba sendo uma característica comum à narrativa da “Escola de Brasília.”

Outro conceito importante para essa narrativa é o de “autonomia decisória,” trabalhado por José Flávio Sombra Saraiva (2014). Ao elaborar sobre esse conceito, Saraiva obstina-se com a imagem poética de uma “seta no tempo”, a qual indica “continuidade da política externa brasileira (PEB) desde o início do século XIX aos tempos mais recentes” (SARAIVA, 2014, p. 10). Essa seta se impõe tanto sobre a historicidade do conceito de autonomia decisória, e sobre a inserção internacional do Brasil, quanto sobre a conduta diplomática com os vizinhos. Ainda

que essa noção autonomista tenha, em certa medida, se tornado jargão da política externa em alguns governos, ela representa, no entender de Saraiva, um vínculo a “um padrão histórico que insiste na seta do tempo”, i.e., um vínculo a um padrão histórico contínuo e permanente (SARAIVA, 2014, p. 32).

Mais um desses conceitos é o de “acumulado histórico da diplomacia brasileira” desenvolvido por Amado Luiz Cervo (2008b). Visando a explorar a experiência histórica brasileira e a compreender a construção de conceitos brasileiros pela via da observação empírica, Cervo propõe a análise paradigmática da política externa brasileira. De acordo com o autor, os paradigmas comportam uma cosmovisão, incluem a percepção de interesses, envolvem a elaboração política e condicionam tendências de médio ou longo prazo (CERVO, 2008b, p. 65-66). Ademais, o “conceito paradigmático pressupõe a longa duração, porque sobre ela se aplica naturalmente, não servindo à análise de conjunturas, a não ser a reverso, na medida que essas conjunturas de tempo curto nele encontrem sua localização cognitiva e operacional” (CERVO, 2008b, p. 66). Desse modo, espera-se dois efeitos da análise paradigmática, o cognitivo e o operacional. Isso significa entender como o paradigma condiciona (i) o entendimento dos agentes sobre si e sobre o outro e (ii) a linha de ação a ser adotada no cenário internacional. É com base nessa análise que Cervo (2008b, p. 26-27) elabora sobre o “acumulado histórico da diplomacia brasileira”:

A política exterior do Brasil, em sua evolução, vem agregando princípios e valores à diplomacia, de modo a tornar tais elementos inerentes à sua conduta. Esses padrões de conduta não surgem tempestivamente como subprodutos da História, porém, um após o outro adquirem caráter duradouro e, por vezes, permanente. Não se estendem sobre todo o passado, visto que seu aparecimento e eventual abandono vêm escalonado no tempo. Eles exercem duas funções: em primeiro lugar dão previsibilidade à ação externa [...] e, em segundo, moldam a conduta externa dos governos, impondo-se à sua sucessão e até mesmo a mudanças de regime político. Resistem ao tempo, portanto, e exibem traços de continuidade inerentes à política exterior, tanto mentais quanto práticos. Contribuem para fazer da política exterior política de Estado ao imprimir-lhe a lógica da racionalidade e dar prevalência à continuidade sobre a mudança, à causalidade sobre a ruptura. O padrão do acúmulo histórico vincula-se [...] ao paradigma da política exterior, em cujo fermento germina, podendo, contudo, preceder ou sobreviver a um determinado paradigma.

Assim, de acordo com Cervo (2008b, p. 27-31), o acumulado histórico da diplomacia brasileira é composto pelos seguintes padrões de conduta: (i) autodeterminação, não intervenção e soluções pacíficas de controvérsia; (ii) juridicismo; (iii) multilateralismo normativo; (iv) cooperação e não-confrontacionismo; (v) parcerias estratégicas; (vi) realismo e pragmatismo; (vii) cordialidade oficial; (viii) busca pelo desenvolvimento; e (ix) independência

de inserção internacional. Essa noção de acumulado histórico também é utilizada por Saraiva (2014, p. 17-18) na construção de sua imagem poética da “seta no tempo”:

Essa base acumulada [...] alimentou o gosto no Brasil pelo papel indutor do Estado. A necessidade de planejar o desenvolvimento e, mais recentemente, a internacionalização logística do Brasil, são ganhos de uma evolução mais rica, histórica, da qual vários momentos e conjunturas nos 200 anos do Brasil fizeram parte. É como uma seta, no tempo, que vai se movendo, mesmo errática em algumas conjunturas, mas a formar uma trajetória coerente conceitualmente acerca do papel do Brasil no sistema internacional.

No contexto descrito, de longo prazo e dominado por continuidade, não é de surpreender que a narrativa da “Escola de Brasília” considere a conexão entre regime político doméstico e relações internacionais do Brasil pouco relevante. Nessa narrativa, o regime político tem, no máximo, um papel secundário, se não terciário: tanto “as mudanças políticas, algumas vezes, não implicaram, de imediato, uma mudança da política exterior”, quanto “a inserção internacional do Brasil sofreu mudanças dentro de um mesmo regime” (CERVO, 2008b, p. 36). De tal maneira, faz mais sentido afirmar que o modelo de inserção internacional brasileiro, assim como o de tantos outros países, é moldado em maior grau por outros fatores que não o regime político do país.

Identidade nacional, identidade cultural, capacidade de estabelecer consensos internos, grau de racionalidade na gerência das políticas de Estado, existência ou não de projeto nacional, jogo interno conflitivo ou cooperativo dos grupos e das forças sociais, autonomia decisória ou subserviência do homem de Estado, conformismo diante de condicionamentos externos ou vontade nacional. (CERVO, 2008b, p. 36-37).

Assim como a Escola Francesa de Relações Internacionais, Cervo (2008b, p. 37) “parece propor o ‘descolamento’ das relações internacionais contemporâneas do regime político” ao aplicar a análise multicausal das relações internacionais e sugerir, dessa forma, o “conceito de identidade nacional como categoria instrumental de análise”. Com base nisso, apresenta-se a relação íntima entre os conceitos de “identidade nacional brasileira, determinada pelo caráter multiétnico e multicultural da sociedade, feita ademais de desigualdades e heterogeneidades socioeconômicas” e de “acumulado histórico da diplomacia brasileira: universalista ou contrária aos segregacionismos de qualquer natureza, cooperativa ou não-confrontacionista, pacifista ou orientada pela convivência das diferenças, jurídicista ou valorativa da norma do direito e do ato jurídico internacional” (CERVO, 2008b, p. 38). Conseqüentemente, são analisadas cada uma das transições de regimes políticos que ocorreram no Brasil desde a Proclamação da República, no entanto, curiosamente se incluindo a transição

entre os governos de FHC e Lula, entre os quais a “história recente já sugere que houve mais continuidade [...] que diferenças essenciais” (SARAIVA, 2014, p. 33).

Entre outros resultados, principalmente no que toca o “acumulado histórico da diplomacia brasileira” e a “seta no tempo,” a narrativa proposta pela “Escola de Brasília” parece legitimar o papel do Ministério de Relações Exteriores enquanto detentor do monopólio sobre a formulação e execução da política externa. Ademais, essa narrativa tende a engessar a produção acadêmica sobre a política externa brasileira na medida em que cerceia a discussão entre diferentes perspectivas sobre o tema por tratá-lo em termos evolutivos. Em outras palavras, a narrativa parece sugerir que não adianta discutir estratégias diferentes de política externa para o Brasil fora do âmbito do MRE. A história brasileira, segundo a narrativa, mostra que o Itamaraty desenvolve com excelência a política externa brasileira, de maneira independente dos fatores que influem sobre a política doméstica.

2.1 A “continuidade” da renovação de credenciais

Uma vez que já se afirmou categoricamente que a identidade internacional do Brasil mudou no período da renovação de credenciais, por meio de um processo real de adesão brasileira a regimes internacionais, é cabível questionar como a narrativa da continuidade entende esse processo real. Conforme sugere Luciano Muñoz (2016), as perspectivas dos três autores – Lafer, Cervo, Saraiva – são tributárias do estudo de Fonseca Jr. (1998, p. 251-374) sobre a política externa brasileira; principalmente no que se refere a: (i) a descrição que esse último faz das características do comportamento diplomático brasileiro (FONSECA JR., 1998, p. 355-359); e (ii) uma interpretação que (ainda que legítima) dá importância excessiva ao termo “autonomia” no binômio “autonomia pela distância x autonomia pela participação”.

Nesse sentido, para a Escola de Brasília, “o período da ‘renovação de credenciais’ – em que o Brasil se insere nos regimes internacionais – não representou ruptura em sua inserção internacional, senão passagem de uma autonomia a outra” (MUÑOZ, 2016, p. 282). Por esse motivo, Saraiva (2014, p. 10) afirma que o padrão brasileiro, cujo coração “foi conformado [...] em torno do conceito de autonomia decisória”, “expõe continuidade da política externa do Brasil (PEB) desde o início do século XIX aos tempos mais recentes.” Nas palavras de Lafer (2004, p. 117): “se antes o país construiu, com razoável sucesso, a autonomia possível pelo relativo distanciamento em relação ao mundo, nesta virada do século esta autonomia possível, necessária para o desenvolvimento, só pode ser construída pela participação ativa na elaboração de normas e pautas de conduta da gestão da ordem mundial.”

Em defesa de Fonseca Jr. (1998), seu trabalho acaba mais por enfatizar as diferenças entre períodos da política externa brasileira que por sugerir continuidade. Isso é verdade tanto em sua comparação entre a política externa independente e o pragmatismo responsável, períodos, aliás, muito semelhantes, (FONSECA JR., 1998, p. 293-347) quanto no desenvolvimento do binômio supracitado. Nesse, Fonseca Jr. (1998, p. 359-374) está mais preocupado com as mudanças pelas quais a diplomacia brasileira deve passar para produzir ganhos políticos e econômicos ao Brasil do que com a manutenção da autonomia como vetor principal da ação diplomática. Uma vez que Fonseca Jr. (1998, p. 361) reconhece que “as expressões do que é autonomia variam histórica e espacialmente, variam segundo interesses e posições de poder”, a própria interpretação do que é a autonomia em cada conjuntura sugere um distanciamento de uma visão de longo prazo. Se existe continuidade entre os períodos da política externa brasileira, essa continuidade é matizada: abarca tanto “continuidades marcantes” quanto “diferenças significativas” (FONSECA JR., 1998, p. 296). “Na versão original [da proposta de Fonseca Jr.], a procura da autonomia pela participação deveria substituir a busca dessa mesma autonomia pela distância. Haviam mudado os tempos, o conflito ideológico vira-se substituído pela convergência e não fazia mais sentido isolar-se desse movimento” (RICUPERO, 2017, p. 625).

Entretanto, no que se refere à “valorização do Itamaraty como atributo da identidade nacional e o relevo atribuído a sua atividade negociadora para a ‘renovação de credenciais’”, dá-se razão a Muñoz (2016, p. 284). Prova-se verídico que “o entendimento corrente [de Fonseca Jr.] não foge das premissas epistemológicas positivistas”, e que apresenta “um olhar teleológico e valorativo acerca da inserção internacional do Brasil, o qual estaria perpassando um processo constante e contínuo de melhoramento” (MUÑOZ, 2016, p. 283). Ademais, como argumentado acima, o entendimento da renovação de credenciais como estratégia de política externa para a inserção internacional do Brasil favorece a centralidade do Itamaraty no processo de definição da política externa brasileira.

2.2 As alternativas: conceitos novos no estudo da política externa brasileira

Quais seriam, então, as alternativas à narrativa “brasiliense,” que, de fato, entendem que outros atores sociais e internacionais participam do processo de definição da política externa brasileira? Retornando às premissas subjacentes à pergunta-guia desse artigo, em específico à primeira, “o estudo da política externa brasileira deve fazer uso de conceitos”, destaca-se que é uma premissa adotada também pela “Escola de Brasília.” Amado Luiz Cervo

(2008a), a defende vigorosamente em artigo publicado na *Revista Brasileira de Política Internacional*. Essa parece ser a mesma visão dos demais autores – pelo menos de Saraiva (2014), Lafer (2004), e Cervo (2008b) – já que desenvolvem sua narrativa em termos de conceitos: “autonomia decisória,” “identidade internacional do Brasil,” “acumulado histórico da diplomacia brasileira.”

Tendo em mente essa perspectiva favorável à elaboração e à exploração de conceitos, parece imperativo trabalhar as alternativas à narrativa da continuidade também em termos de conceitos. Isso, porque, crê-se que a narrativa deve ser contraposta a algo que é de sua mesma categoria, isto é, se a narrativa é categorizada como uma teoria, deve ser contraposta a outra teoria; se é caracterizada como um conjunto de conceitos, deve ser contraposta a outro conjunto de conceitos. É nesse ponto que parece se justificar a primeira premissa que embasa a pergunta guia do presente artigo. Portanto, concorda-se, em parte, com o entendimento de que conceitos são úteis para o estudo não apenas da política externa brasileira, como também das relações internacionais.

Elaborar um conjunto de conceitos e colocá-lo ao lado de outros e mais outros decorrentes da multiplicidade de experiências nacionais ou regionais inventa novo modo de estudar a vida internacional, capaz de libertá-la dos males que o conjunto atual das teorias impõe às mentes através do ensino e aos quais sugere às sociedades e aos governos que se submetam por meio da ação externa. (CERVO, 2008a, p. 24).

No entanto, isso não significa dizer que a narrativa não possa ser criticada em outros termos; tampouco significa dizer que a preferência por conceitos e a conseqüente substituição ou descarte das teorias de relações internacionais propostas pela narrativa “brasiliense” não possam ser criticadas. Daniel Jatobá (2013, p. 42-43), por exemplo, argumenta que a estratégia de “descartar as linguagens geradas” pelas teorias de relações internacionais, “as quais seriam substituídas por algo como conceitos enraizados nas experiências contextualizadas de histórias nacionais ou regionais,”⁵ ainda que possua maior potencial crítico que a estratégia de ajuste ou conformismo às teorias hegemônicas de relações internacionais, não é a estratégia mais interessante para se estudar as relações internacionais no Brasil, tampouco para estudar a política externa brasileira.

⁵ Original: “La segunda estrategia disponible es descartar los lenguajes generados por ellas, que serían remplazados por algo como conceptos enraizados en las experiencias contextualizadas de las historias nacionales o regionales, o por una perspectiva metafóricamente representada por la idea del ‘Sur.’”

Primeiramente, mesmo quando as teorias dominantes nas Relações Internacionais possuem algumas características passíveis de crítica, como a tendência à generalização, a crença na objetividade científica ou mesmo a defesa de interesses e valores hegemônicos, não se pode perder de vista que muitas das novas abordagens da teoria de RI já questionam essas mesmas características. Portanto, não seria o caso de rejeitá-las completamente, sob pena de “jogar fora o bebê junto com a água do banho”, como afirma o ditado popular. Em segundo lugar, o fato de as principais teorias influenciarem a tomada de decisões dos principais centros do poder mundial não deve ser desconsiderado. Assim, elas também nos ajudam a entender as escolhas e as justificativas apresentadas pelas grandes potências, uma vez que são elementos constitutivos das relações internacionais. [...] Em terceiro lugar, é difícil imaginar que os conceitos aplicáveis às Relações Internacionais possam dispensar certos pressupostos teóricos, como, por exemplo, referências às “forças profundas da história”, assim como é difícil acreditar que a formulação de perspectivas do sul não geraria os mesmos problemas atribuídos à parcialidade criticada da epistemologia tradicional, isto é, supor que seja possível formular um conhecimento mais adequado do que o produzido pelas teorias do norte. (JATOBÁ, 2013, p. 43)⁶

A alternativa apresentada por Jatobá (2013, p. 43) seria um “diálogo crítico,” “o qual não descarta a viabilidade de uma perspectiva própria de estudo, que aumente a diversidade de pontos de vista sobre a política mundial.”⁷ Essa alternativa não descarta as teorias de relações internacionais, na verdade, atualiza as “autoimagens da disciplina, aproveitando o influxo dos pensamentos de outras áreas do conhecimento social”⁸, ademais, reconhece que “existe um potencial crítico a ser explorado nos novos enfoques [das teorias de RI], como certas vertentes do construtivismo social, do pós-estruturalismo, dos estudos de gênero, do pós-colonialismo, etc.”⁹ (JATOBÁ, 2013, p. 43-44).

⁶ Original: “Primeramente, aun cuando las teorías dominantes en Relaciones Internacionales posean algunas características pasibles de crítica, como la tendencia a la generalización, la creencia en la objetividad científica o incluso la defensa de intereses y valores hegemónicos, no se puede perder de vista el hecho de que muchos de los nuevos planteamientos de la teoría de las RRII ya cuestionan estas mismas características. Por lo tanto, no sería el caso de rechazarlas por completo, so pena de “echar el bebé junto con el agua del baño”, como afirma el dicho popular. En segundo lugar, no se debe desconsiderar el hecho de que las teorías principales influyen en la toma de decisiones de los principales centros del poder mundial. Así, ellas también nos auxilian para comprender las elecciones y las justificaciones presentadas por las grandes potencias, pues son elementos constitutivos de las relaciones internacionales. [...] En tercer lugar, es difícil imaginar que los conceptos aplicables a las Relaciones Internacionales puedan prescindir de ciertos supuestos teóricos, como, por ejemplo, a las referencias a las “fuerzas profundas de la historia”, así como es difícil creer que la formulación de perspectivas del Sur no generaría los mismos problemas atribuidos a la criticada parcialidad de la epistemología tradicional, esto es, suponer que es posible formular conocimientos más adecuados que los producidos por las teorías del Norte.”

⁷ Original: “Para concluir, presento las razones principales para defender lo que puede denominarse como “diálogo crítico”, el cual no descarta la viabilidad de un ángulo propio de estudios, que aumente la diversidad de puntos de vista sobre la política mundial.”

⁸ Original: “Hace falta actualizar nuestras autoimágenes de la disciplina, aprovechando el influjo de los pensamientos de otras áreas del conocimiento social.”

⁹ Original: “Además, existe un potencial crítico a ser explorado en los nuevos enfoques, como em ciertas vertientes del constructivismo social, del postestructuralismo, de los estudios de género, del postcolonialismo etc.”

É, em parte, por concordar com Jatobá (2013) que, a diante, o presente artigo apresenta – como alternativas à narrativa da “Escola de Brasília” – conceitos oriundos de uma teoria social, nomeadamente a Teoria das Elites. Enfatiza-se que, no entanto, nas próximas páginas, não será a própria teoria a ser contraposta à narrativa “brasiliense,” mas alguns de seus conceitos; porque, como dito acima, acredita-se imperioso contrapor a narrativa a algo de mesma categoria – em outras palavras, não parece justo comparar laranjas a maçãs, portanto comparar-se-ão as “laranjas” da narrativa da continuidade às “laranjas” da escola elitista. No mais, pode-se ressaltar que o presente estudo está polvilhado de concepções de Teoria Crítica e do Construtivismo das Relações Internacionais – as quais, contudo, não são propriamente contrapostas a narrativa “brasiliense”: apenas figuram como parte do entendimento basilar (i.e. da ontologia) que permeia o artigo.

A “Escola de Brasília” dominou o estudo da política externa brasileira e das relações internacionais do Brasil na primeira década do século XXI. Por certo, devem-se reconhecer suas contribuições. No entanto, as formulações acadêmicas dessa “Escola” expostas aqui estão atreladas ao *Zeitgeist* daquele momento: a sensação de vitória da democracia no Brasil. Nesse sentido, alguns autores quase soam como legitimadores discursivos da política externa do novo regime interno. Do mesmo modo que aquele momento passou e levou consigo seu *Zeitgeist*, a narrativa “brasiliense” deve ser deixada de lado. Separando o joio do trigo, permanecerão, claramente, as contribuições conceituais feitas pelos autores.

3 A classe dos diplomatas como parte da elite governante brasileira

A renovação de credenciais, enquanto período da política externa brasileira, tanto foi consequência de, quanto teve impactos sobre aspectos domésticos da política brasileira e aspectos sistêmicos das relações internacionais do Brasil. Em ambos os casos, ela representa, conforme argumentado acima, uma ruptura com o período que a antecedeu. De fato, funciona como um período de transição entre dois períodos da história do Brasil: a Ditadura Militar (autoritário) e a Nova República (democrático). Entender os efeitos dessa transição requer entender também os dois períodos entre os quais ela se insere. Se, por um lado, é evidente que a renovação de credenciais é acompanhada por mudanças nos níveis doméstico e internacional, por outro, há, efetivamente, ao menos um aspecto de continuidade, no âmbito interno; talvez, o único aspecto de continuidade em toda a História das Relações Internacionais do Brasil – a centralidade do Ministério das Relações Internacionais como monopolizador da formulação e da execução da política externa brasileira.

Ainda que o processo interno de redemocratização, entre 1985 e 1994, pressuponha maior participação da sociedade civil na formulação da política externa brasileira, os diplomatas brasileiros permaneceram sendo “atores centrais nos grandes debates internacionais” dos quais o Brasil participava (WESTMANN, 2017, p. 57). Por certo, a “diplomacia presidencial” – tão presente nas administrações Sarney, 1985-1990, Collor, 1990-1992, e Cardoso, 1994-2002 (RICUPERO, 2017, p. 556;) – sugere maior participação da sociedade na política externa brasileira, uma vez que acompanha “a existência de processos eleitorais periódicos, um Legislativo minimamente interessado em política internacional, uma opinião pública e uma imprensa influentes e uma agenda relativamente consistente de política externa, com razoável capilaridade interna.” (DANESE, 2017, p. 67-68). No entanto, mesmo a proatividade presidencial foi e permanece balizada pelo Itamaraty, “principal órgão responsável por auxiliar a Presidência da República na formulação e execução da política externa” (WESTMANN, 2017, p. 55). Ademais, mesmo que a política externa tenha crescido em relevância no debate público durante as duas primeiras décadas do século XXI, conforme argumentam Dawisson Belém Lopes e Carlos Aurélio Pimenta de Faria (2014), nas décadas de 1980 e de 1990, ela permanecera confinada aos ambientes palacianos do Planalto Central.

Isso não significa dizer, contudo, que a política externa brasileira está imune à política doméstica. Efetivamente, a mudança de regime (de autoritário para democrático) impactou a política externa brasileira. No mais, tanto a Ditadura Militar quanto a Nova República não foram caracterizadas por uma política externa uniforme. “Não existiu apenas uma política externa de um único governo militar e sim várias políticas de governos diferentes entre si. Em comum tinham somente a idêntica origem na instituição militar, e não nos mecanismos da democracia representativa” (RICUPERO, 2017, p. 479). Do modo similar, a Nova República se caracterizou também pela diversidade de políticas externas e de governos que a compuseram. Entretanto, há um evidente elo de permanência entre todas essas políticas externas, tal como entre os aspectos internacionais dos dois períodos politicamente tão distintos: a predominância do Itamaraty e dos diplomatas na formulação e na execução da política externa brasileira.

Esse parece um fato curioso, dado que, da redemocratização até o presente, tudo o que estivera associado à repressão da Ditadura Militar se apresentava maculado para a opinião pública, sendo reduzido em importância e em atividade. Como se verá a diante, o Itamaraty e a classe dos diplomatas tiveram um papel fundamental na repressão internacional aos “agentes subversivos”. Ainda que sigiloso – vindo a conhecimento público apenas em 2007, “a partir da publicação de uma série de reportagens feitas por Cláudio Dantas Sequeira, do jornal Correio Brasiliense, e nas quais surgia pela primeira vez o relato documentado das operações

encobertas, das quais o Itamaraty participara, seja direta, seja indiretamente, durante o ciclo militar” (BATISTA, 2010, p. 72)¹⁰ – o papel desempenhado pelos diplomatas foi, efetivamente, catalisador do aumento de autonomia que o Itamaraty observou nos governos militares; autonomia que seria mantida durante a redemocratização.

Nesse sentido, a presente seção discorre sobre a conduta dos diplomatas enquanto parte da elite governante durante os governos militares. Assim, espera-se ser possível explicar o crescimento da autonomia dos diplomatas durante os anos de 1964-1985, a qual será mantida no período subsequente. Ademais, defende-se que essa autonomia se deve a três fatores da atuação dos diplomatas: (i) um equilíbrio entre resíduos de Classes I e II, demonstrativo de sua excelência enquanto elite governante; (ii) o processo de institucionalização pelo qual o Itamaraty passou ao longo do século XX; e (iii) o reconhecimento, pelas outras classes da elite governante (especialmente dos militares), da legitimidade dos diplomatas enquanto classe na condução da política externa. Todo esse esforço se justifica na medida em que os diplomatas e o Itamaraty foram – durante a Ditadura Militar e a renovação de credenciais – e permanecem sendo, na Nova República, os detentores únicos e ávidos detentores do monopólio de formulação da política externa. Desse modo, a seção se divide em duas partes. A primeira consistirá, exclusivamente, na apresentação do conjunto de conceitos desenvolvidos por Vilfredo Pareto (1935), os quais são essenciais para entender a atuação de diplomatas enquanto parte da elite governante do Brasil. A segunda parte discorre sobre como tais conceitos podem ser aplicados aos mecanismos e procedimentos comuns à classe dos diplomatas – seus atributos, seu mecanismo institucional de circulação de elites e sua interação com os militares durante o regime militar, a qual ocorreu de maneira a legitimar a atuação do Itamaraty no subsequente período de renovação de credenciais.

3.1 Conceitos: elite, elite governante e resíduos de Classes I e II

O conjunto de conceitos que, aqui, pretende-se contrapor aos conceitos da “Escola de Brasília” são aqueles intimamente ligados à noção de circulação de elites desenvolvida por Vilfredo Pareto (1935). Estudar e compreender aqueles conceitos resulta, portanto, no

¹⁰ Nas citações diretas da obra de David do Nascimento Batista (2010) foram feitas adaptações de cunho ortográfico. No período entre as publicações da tese de Batista e do presente artigo, o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990 passou a ter efeito exclusivo, no território brasileiro. Ao tempo da publicação de *Habitus diplomático*, valiam tanto a norma anterior quanto a estabelecida pelo acordo supracitado. Atualmente, é válida apenas a norma determinada pelo acordo. Assim, palavras como “idéia” passam a ser escritas sem o acento, i.e. “ideia,” dentre outras alterações determinadas pelo acordo. (BRASIL, 2008).

entendimento dessa noção. Antes, parece importante lembrar que Pareto, juntamente a Gaetano Mosca e Robert Michels, compôs, entre as décadas finais do século XIX e as iniciais do século XX, “o cânone do que se convencionou denominar teoria das elites” (HOLLANDA, 2011, p. 9). “Embora não constituam uma escola bem-definida, com um corpo rígido e coerente de doutrinas políticas, Mosca, Pareto e Michels compartilhavam o diagnóstico de que toda forma política produz distinção entre minorias dirigentes e maioria dirigida” (HOLLANDA, 2011, p. 10). Por mais que esse diagnóstico pareça determinista e estruturalista, é permissivo tanto da agência individual dos atores sociais e internacionais quanto dos efeitos da interação social entre eles, conforme ver-se-á adiante.

Ademais, é importante destacar que não se deseja, na presente seção, explicar de maneira definitiva a teoria das elites ou a obra de Pareto. Outros autores – como, por exemplo, Cristina Buarque de Hollanda (2011) e Talcott Parsons (2010, p. 229-364) – o fazem de maneira muito melhor do que desejar-se-ia fazer aqui. Assim, o presente artigo aborda apenas parte da obra de Pareto (1935). Foram propositalmente deixadas de lado as perspectivas de Mosca e de Michels, não por serem menos válidas, mas por se considerar que a obra de Pareto possui conceitos mais úteis para os fins desse artigo.

Por certo, a divisão da sociedade em massa e elites é discutida por diversas vertentes teóricas e por meio de várias abordagens diferentes nas ciências sociais – podendo-se citar as socialistas, positivistas e marxistas, dentre tantas outras (BOBBIO, 1998, p. 285). No entanto, as noções de que (i) toda sociedade é dividida em governantes e governados, e que (ii) esses são uma maioria e aqueles são uma minoria, fiaram famosas enquanto teoria social graças aos trabalhos acadêmicos do supracitado grupo de autores. Pareto em específico, foi responsável pela a popularização do termo “elite” (BOBBIO, 1998, p. 285), tendo desenvolvido conceitos bastante úteis para entender não apenas esse grupo social, como também suas transformações, renovações e seu impacto sobre o equilíbrio social. Com vistas a se ater aos limites formalmente impostos a um artigo, a análise presente restringir-se-á a explorar apenas quatro conceitos do autor: elite, elite governante, resíduos de Classe I, e resíduos de Classe II.

O primeiro conceito, elite, é definido como “a classe de pessoas que têm os maiores índices em seu ramo de atividade” (PARETO, 1935, §2031)¹¹, sugerindo que há ao menos uma elite para cada ramo de atividade. Pensando-se em circulação de elites, infere-se, outrossim, que há “vários tipos de elites e várias elites do mesmo tipo que competem” (GIANTURCO,

¹¹ Original: “So let us make a class of the people who have the highest indices in their branch of activity, and to that class give the name of *élite*.”

2019, p. 16). A elite, grupo amplo, pode ser dividida em dois grupos. Um deles, o segundo conceito, a elite governante, é definido como o segmento da elite composto por “indivíduos que direta ou indiretamente exercem alguma parte considerável no governo” (PARETO, 1935, §2032)¹². O outro grupo é a elite não-governante, composta pelos demais segmentos. Em razão da distinção entre realidades e formalidades – entre o estado do fato e o estado da lei, entre o *de facto* e o *de jure* (GIANTURCO, 2019, p. 13-14) –, a elite governante é composta tanto por indivíduos áditos, i.e. que “verdadeiramente possuem as qualidades necessárias para permanecer ali”, quanto por indivíduos que correspondem a desvios, i.e. que “não possuem aquelas características” necessárias para ser parte da elite (PARETO, 1935, §2051)¹³.

Para explicar os dois outros conceitos, os resíduos de Classe I e de Classe II, é necessário antes explicar o conceito de resíduos, também chamado de “elemento *a*” (PARETO, 1935, §868). Resíduos são “a expressão de certos sentimentos”, correspondendo diretamente à conduta não lógica; são os princípios – i.e. “a causa à qual uma ação é atribuída” – “existentes na mente o ser humano”, subjacentes à conduta não lógica (PARETO, 1935, §§ 306 e 798)¹⁴. São elementos constantes desse tipo de conduta e correspondem a sentimentos e instintos humanos, não tendo existência objetiva e diferindo em classe e proporções entre diferentes indivíduos (PARETO, 1935, §§ 845 e 850). Não correspondem, contudo, a todos os instintos; pois, ainda não englobam “simples apetites, gostos, inclinações, e em relacionamentos sociais a classe muito importante chamada de ‘interesses’” (PARETO, 1935, §851)¹⁵. Ademais, é importante não confundir os resíduos com os sentimentos ou instintos aos quais correspondem. “Os resíduos são manifestações de sentimentos e instintos assim como o aumento [no volume] de mercúrio em um termômetro é uma manifestação do aumento de temperatura” (PARETO, 1935, §875)¹⁶.

¹² Original: “...it will help if we further divide that class into two classes: a *governing élite*, comprising individuals who directly or indirectly play some considerable part in government, and a *non-governing élite*, comprising the rest.”

¹³ Original: “There are cases in which the majority of individuals belonging to such aristocracies actually possess the qualities requisite for remaining there; and then again there are cases where considerable numbers of the individuals making up the class do not possess those requisites.”

¹⁴ Originais: “‘Principle’ here means the cause to which an action is to be ascribed”; “The element *a* [residue] corresponds directly to non-logical conduct; it is the expression of certain sentiments... [it] is the principle existing in the mind of the human being...”

¹⁵ Original: “But if the element *a* [residue] corresponds to certain instincts, it is far from reflecting them all... Unaccounted for still would be simple appetites, tastes, inclinations, and in social relationships that very important class called “interests.””

¹⁶ Original: “The residues *a* must not be confused with the sentiments or instincts to which they correspond. The residues are the manifestations of sentiments and instincts just as the rising of the mercury in a thermometer is a manifestation of the rise in temperature.”

Pareto (1935, §888) divide os resíduos em seis classes: (I) combinações; (II) persistência grupal; (III) autoexpressão; (IV) socialidade; (V) integridade individual; e (VI) sexo. As duas primeiras classes de resíduos são as mais influentes sobre a circulação de elites e, conseqüentemente, sobre o equilíbrio social (PARETO, 1935, §2048). Os resíduos de Classe I – combinações – se associam à inventividade, à engenhosidade, à imaginação, à criatividade, etc.; correspondem à força de progresso da sociedade humana (PARETO, 1935, §889). Em contraste, resíduos de Classe II – persistência grupal – se associam à persistência, à manutenção, à repetição, à continuidade temporal de mitos e tradições (PARETO, 1935, §§ 889, 991-994). No que se refere às elites políticas, econômicas e intelectuais, os resíduos de Classe I e II se associam, respectivamente, a: (I) políticos que usam a força (leões), banqueiros ou rentistas, e homens de fé; e (II) políticos que usam a astúcia (raposas), especuladores, e homens de ciência (BOBBIO, 1998, p. 386).

Em razão do processo de circulação de elites e da conseqüente mudança nas proporções entre resíduos de Classes I e II que esse processo acarreta, essas duas classes de resíduos influem fortemente sobre o equilíbrio social; ademais, suas proporções determinam a eficiência da elite governante (PARETO, 1935, §2048). Uma elite governante, segundo Pareto (1935, §§2051-2052), apenas pode se manter no poder em virtude da qualidade de seu governo, i.e. de sua capacidade de governar. Se essa qualidade decai, o que tende a ocorrer com o tempo, a elite será deposta e substituída por outra mais capaz, em um processo de revolução. Revoluções, portanto, “ocorrem por meio de acúmulos nos estratos mais altos da sociedade [...] de elementos decadentes que não possuem mais os resíduos adequados para mantê-los no poder [...]”; enquanto nos estratos inferiores da sociedade, elementos de qualidade superior insurgem, possuindo resíduos adequados para o exercício das funções do governo” (PARETO, 1935, §2057)¹⁷. No entanto, se a elite governante deseja se manter no poder deve praticar, concomitantemente, os seguintes movimentos, os quais compõem o que se denomina “circulação de elites”: (i) incorporar “famílias ascendendo das classes mais baixas e trazendo consigo o vigor e as proporções de resíduos necessárias para as manter no poder”; e (ii) assegurar “a perda de seus membros mais degenerados” (PARETO, 1935, §2054)¹⁸.

¹⁷ Original: “Revolutions come about through accumulations in the higher strata of society...of decadent elements no longer possessing the residues suitable for keeping them in power...while meantime in the lower strata of society elements of superior quality are coming to the fore, possessing residues suitable for exercising the functions of government...”

¹⁸ Original: “The governing class is restored not only in numbers, but – and that is the more important thing – in quality, by families rising from the lower classes and bringing with them the vigour and the proportions of residues necessary for keeping themselves in power. It is also restored by the loss of its more degenerate members.”

Ao contrário do que se pode supor (i.e., que astúcia, trapaça e acordos são tudo o que se necessita para manter um governo), “governar também é uma questão de força, e à medida que os resíduos da Classe I se tornam mais fortes e os resíduos da Classe II se tornam mais fracos, os indivíduos no poder se tornam cada vez menos capazes de usar a força, de modo que ocorram um equilíbrio instável e [consequentes] revoluções” (PARETO, 1935, §2227)¹⁹. Se, ao invés disso, “a aristocracia conseguir preservar aqueles sentimentos de persistência grupal os quais são necessários para o uso da força”, ela terá domínio duradouro em sua sociedade (PARETO, 1935, §2227)²⁰. Para evitar revoluções, a elite governante necessita manter algum equilíbrio entre resíduos de Classe I e II entre seus membros, permitindo que as massas, geralmente “fortes em resíduos de Classe II, os carreguem verticalmente para a elite governante por [...] infiltrações graduais (circulação de elites)” (PARETO, 1935, §2227)²¹.

É importante destacar que, apesar de o conceito de resíduos e a noção de circulação de elites, elaborados por Pareto, trazerem consigo alguma semelhança a abordagens positivistas como as do Realismo Político das Relações Internacionais, isso não implica que sejam de tal caráter. Parsons (2010, p. 262), por exemplo, argumenta que “o sistema teórico de Pareto não é um sistema positivista. Ele envolve elementos que não tem nenhum lugar nesse sistema e implica [...] uma estrutura de sistemas de ação concretos que não podem ser reconciliados com qualquer sistema positivista” (PARSONS, 2010, p. 262). Ademais, o conceito de resíduos também não implica em algum tipo de determinismo biológico:

subjacentes aos resíduos como determinantes principais da ação não lógica se encontram, no contexto relevante a esse argumento, não um elemento homogêneo bem definido, o impulso ou elemento do instinto, mas pelo menos dois elementos radicalmente diferentes. A atitude [de Pareto] com relação ao darwinismo social claramente trouxe à tona tanto a existência do segundo quanto sua natureza geral segundo a qual ela tem uma relação muito próxima com os fins subjetivos da ação (PARSONS, 2010, p. 283-284).

Cabe, ainda, sublinhar que tanto os fins subjetivos da ação quanto os resíduos não têm origem definida por Pareto (1935, §887): “Não estamos lidando com ‘origens’ aqui, não porque

¹⁹ Original: “...one might guess that if cunning, chicanery, combinations, were all there was to government, the dominion of the class in which Class I residues by far predominate would last over a very very long period and come to an end only with the senile degeneration of the stock itself. But governing is also a matter of force, and as Class I residues grow stronger and Class II residues weaker, the individuals in power become less and less capable of using force, so that an unstable equilibrium results and revolutions occur...”

²⁰ Original: “An exception that proves the rule would be Venice, who long endured in her one political system because her aristocracy managed to preserve those sentiments of group-persistence which are required for the use of force.”

²¹ Original: “The masses, which are strong in Class II residues, carry them upwards into the governing class either by gradual infiltrations (class-circulation) or in sudden spurts through revolutions.”

as origens não são importantes historicamente, mas porque a questão das origens tem pouca ou nenhuma influência sobre investigação das condições que determinam o equilíbrio social com o qual estamos atualmente envolvidos.”²² Portanto, resíduos não são oriundos, necessariamente, de fatores biológicos; podem, aliás, ser oriundos da interação social entre os agentes.

Feitas as considerações acima sobre os conceitos de elite, elite governante, resíduos de Classe I e resíduos de Classe II, passa-se agora a aplicação desses conceitos na conduta da classe dos diplomatas nos períodos tanto da renovação de credenciais quanto dos governos militares, o qual é imediatamente anterior ao período-objeto desse artigo. Assim, retorna-se ao objeto do presente estudo. Como esses conceitos explicam a conduta dos diplomatas – tanto de maneira geral, quanto especificamente na transição entre ditadura e democracia no Brasil? A diante, sugere-se que os diplomatas – ao manter as proporções adequadas para se conservarem como parte da elite governante por meio de um mecanismo institucional específico para a circulação de elites – ganharam legitimidade, participando de maneira discreta (às vezes até relutante) dos trabalhos realizados pelo Estado brasileiro durante o regime militar. Essa legitimidade foi traduzida, durante a redemocratização na “crença” de que “o diplomata [brasileiro] é, em geral, um profissional bem preparado para o exercício de tarefas ligadas à administração do Estado” (CHEIBUB, 1985, p. 130).

3.2 Diplomatas: do regime militar à redemocratização

No que se refere à atuação diplomática no período militar, é inegável que houve “colaboração de diplomatas, na verdade do Itamaraty, enquanto instituição, como parte do ‘trabalho sujo’ da ditadura militar” (ALMEIDA, 2008, p. 80); “seja por omissão, seja por ação, o Itamaraty foi parte – ainda que por impotência – de um esquema que por quase três décadas teve por característica fundamental a violência e a ilegalidade.” (BATISTA, 2010, p. 170). “O enlace entre o Itamaraty e o regime” militar evidencia “o caráter orgânico, que vinculou o Ministério às práticas de exceção, [...] amplamente demonstrado, à medida que acompanhamos o relato sobre as práticas do Itamaraty ao longo das quase três décadas de excepcionalidade política que se abateram sobre a sociedade brasileira” (BATISTA, 2010, p. 157). Esse enlace e aquela colaboração se relacionam, em parte, a dois aspectos que dominaram e ainda dominam

²² Original: “We are not dealing with ‘origins’ here, not because origins are not important historically, but because the question of origins has little or no bearing on the inquiry into the conditions determining the social equilibrium with which we are at present engaged.”

a ação do MRE. Já se adianta que esses dois aspectos estão intimamente ligados aos conceitos originais de Pareto, analisados acima.

O primeiro consiste, nas palavras de Zairo Borges Cheibub (1985, p. 123), no “processo de transformação do Itamaraty numa estrutura racional e burocrática.” Mesmo não sendo único ao Itamaraty – pois acompanha tendências nacionais “à centralização e à burocratização de toda a administração pública brasileira” –, é um dos “traços mais marcantes do desenvolvimento institucional da diplomacia brasileira” (CHEIBUB, 1985, p. 113-123). Além da unificação dos três ramos distintos que compunham o serviço exterior brasileiro – nomeadamente, “o quadro de Oficiais da Secretaria de Estado, o Serviço Consular e o Serviço Diplomático” (CHEIBUB, 1985, p. 125) –, destaca-se, como marco histórico desse processo, a criação do Instituto Rio Branco (IRBr), o qual “assumiu [...] o monopólio da tarefa de selecionar e formar os diplomatas brasileiros” e reflete “uma questão muito importante na história do Itamaraty, qual seja, a substituição dos quadros que já se processava através de concursos públicos, dando início a uma maior abertura social” ao passo que acarreta “maior heterogeneidade entre os membros do MRE” (CHEIBUB, 1985, p. 126-127).

Contudo, dessa heterogeneidade entre membros não se lograram “maiores reflexos no grau de coesão e no *esprit de corps* dos diplomatas,” pois, ao passo que o Instituto Rio Branco permitia maior diversidade social dos diplomatas, também exercia ação uniformizadora sobre eles (CHEIBUB, 1985, p. 128). Portanto, desde de sua criação, o IRBr é o mecanismo institucional que efetua o processo denominado por Pareto “circulação de elites:” incorpora novos membros à carreira diplomática, assegurando-se de que tenham aquelas características fundamentais para a manutenção dos diplomatas como parte da elite governante brasileira. Mesmo o Ato Institucional nº 5 (AI-5) – considerado uma “bomba atômica institucional” – teve efeitos decisórios mínimos para o Itamaraty, já que

O essencial da tarefa de controle do pensamento “dissidente” era feito no plano interno, em bases regulares, inserido nos métodos de trabalho profissionais, desenvolvidos ao longo de décadas de aperfeiçoamento institucional e burocrático, com um intenso processo de treinamento e de socialização dos jovens diplomatas, formalizado, a partir de 1945, no Instituto Rio Branco, cuja figura inspiradora pertence à categoria de “mito fundador”. (ALMEIDA, 2008, p. 95).

O segundo aspecto não dominou (nem domina) a atuação somente do Itamaraty. Trata-se do que é, na leitura de David do Nascimento Batista (2010, p. 28), o conjunto de atributos fundamentais que caracterizam o diplomata de maneira geral: “a) compromisso e lealdade inquestionável para com o seu campo de atuação e a estrutura que o abriga; b) observância de

uma disciplina (*habitus*) condizente com sua condição; e finalmente c) capacidade inquestionável para guardar segredo sobre os assuntos que envolvam a estrutura e o campo aos quais pertence, e em nome dos quais atua.” Esses atributos são herança sociológica da figura histórica do Cortesão, a qual constituiu, durante o processo de surgimento do Estado, o arquétipo de seu corpo de funcionários permanentes. Os Cortesãos compunham, portanto, “uma burocracia vigilante, cuja influência junto ao Príncipe era facilitada pela função que ocupavam: a de membros permanentes do Conselho de Estado” (BATISTA, 2010, p. 25). Contudo, com o passar do tempo, “a fidelidade do corpo funcional do Estado passou a transcender a figura do Príncipe, configurando um compromisso agora direcionado à consolidação de uma ideia superior a indivíduos e dinastia: a ideia de Estado” (BATISTA, 2010, p. 25). Não é surpresa que Batista (2010, p. 26) reconheça os diplomatas como herdeiros dos cortesãos, pois “a função que cabia ao cortesão correspondia àquela que hoje é prerrogativa intransferível do moderno diplomata.” Em Portugal, por exemplo, “o Cortesão era o detentor privilegiado de prerrogativas desde então exclusivamente reservadas a diplomatas” (BATISTA, 2010, p. 28).

Portanto, a linhagem que vincula o Cortesão ao diplomata moderno parece aqui evidente: quando o Príncipe perdeu sua centralidade diante da ideia de Estado, os cortesãos, ancestrais do moderno diplomata, já haviam incorporado o perfil modelar [*habitus*] cuja transmissão seria assegurada no futuro por mecanismos sociológicos estruturados e estruturantes, análogos ao ambiente de corte do passado e que se encontrariam nas academias diplomáticas, órgãos unicamente voltados para a formação de quadros, aptos a desempenhar funções específicas e intransferíveis no interior das chancelarias, tradição que ainda hoje visa a garantir o contato e a convivência dos futuros postulantes a diplomatas com a elite que circunda os Palácios. (BATISTA, 2010, p. 29).

Os atributos observados acima – compromisso e lealdade, disciplina, e capacidade de guardar segredo – parecem intimamente ligados aos resíduos de Classe II, persistência grupal, que Pareto (1935, §§ 991-1088) apresenta. Além desses atributos necessários para exercer a função, “a formação dos diplomatas dependia da observância articulada de três fatores: inicialmente possuir origem nobre, e posteriormente burguesa; contar com a oportunidade de adquirir experiência pessoal transitando no ambiente de corte, o que exigia desenvoltura e sagacidade na arte dos conchavos; e finalmente, dispor do apadrinhamento de e aconselhamento de *insiders* consumados” (BATISTA, 2010, p. 29). É também importante ressaltar que, com relação aos de fora da Casa, i.e. aos demais órgãos do Estado, inclusive ao próprio governo, a função diplomática requer daqueles que a exercem, outrossim, “relativa, e mesmo absoluta flexibilidade valorativa,” tal como “cumplicidade e lealdades inconstantes” (BATISTA, 2010, p. 180-181). Aqueles fatores e esses requerimentos, por sua vez, parecem também indicar

ligação entre o exercício da diplomacia e os resíduos de Classe I, combinações, que Pareto (1935, §§ 889-990) também apresenta.

Tendo em mente as considerações acima sobre aqueles aspectos que dominaram e dominam a atuação do Itamaraty, inferem-se duas observações. Primeiramente, as condutas e características exigidas de um diplomata expressam as proporções adequadas – tão estimadas por Pareto (1935, §2054) – entre resíduos de Classe I e II para a manutenção do corpo diplomático como parte da elite governante brasileira. Por um lado, o conjunto de resíduos de Classe II “é assegurado pela importância dos arquivos e pelo peso da memória nos rituais de trabalho, bem como pela estrutura hierárquica e disciplinada, que mantém o poder nas mãos dos ‘barões’ da Casa” (ALMEIDA, 2008, p. 95). Por outro, “temos a promiscuidade ideológica, um tipo de cumplicidade tácita e por isso tática em relação às circunstâncias, revelando o lado talvez mais elástico do *habitus* diplomático” (BATISTA, 2010, p. 42).

Em segundo lugar, aquelas proporções são mantidas adequadas em razão do processo de “circulação de elites” – i.e. incorporação de novos membros, de origem social diversa, à carreira diplomática –, o qual é institucionalmente dirigido pela academia diplomática brasileira, o Instituto Rio Branco. Essas observações sublinham como o Itamaraty conseguiu, ao longo do século XX se manter parte da elite governante. Ademais, indicam enfaticamente como a classe dos diplomatas alçou-se, a partir da década de 1950, do monopólio sobre a política externa brasileira, antes exclusivo do Ministro, “enquanto político e não membro do MRE” (CHEIBUB, 1985, p. 128).

Com o surgimento dos estilos “formuladores”, o Itamaraty entra numa nova fase: após o período de retração, com a “casa arrumada”, pode procurar exercer um papel mais decisivo no cenário nacional. Essa disposição, aliada à força do grupo face a outros grupos da elite, efetivamente confere ao Itamaraty uma influência decisiva na formulação das posições internacionais do Brasil (CHEIBUB, 1985, p. 129).

Em linha progressiva, durante os governos militares, a autonomia dos diplomatas na formulação da política externa aumentou, sendo sintomático desse aumento que, dos seis Ministros das Relações Exteriores do período, quatro foram diplomatas de carreira, três dos quais exerceram o cargo de Secretário-Geral, segundo posto na hierarquia diplomática (RICUPERO, 2017, p. 480). Nesse ponto, Cheibub (1985, p. 129) argumenta que o aumento na autonomia dos diplomatas para atuar na área externa se deve aos diversos traços em comum que as carreiras diplomática e militar possuem, sendo “fácil para os militares reconhecerem nos diplomatas algumas das características positivas que veem em si próprios.” Paulo Roberto de Almeida (2008, p. 99), contribui para essa noção quando afirma que as classes de diplomatas e

militares “partilham, em grande medida, o mesmo *ethos* profissional, pois que ambas se concebem hegelianamente como corporações permanentes, cujo razão ontológica de ser é o serviço do Estado, pelo Estado e para o Estado (algumas vezes para si mesmas).” De outro ponto de vista, pode-se inclusive argumentar que a autonomia do Itamaraty se deve ao AI-5.

O insulamento que o AI-5 concedeu ao Estado em relação à sociedade, chamada a contribuir, mas raramente consultada sobre o uso alternativo dos recursos colocados à disposição da máquina pública, pode estar se refletindo ainda hoje nas políticas públicas, tanto no âmbito próprio do Itamaraty, e “sua” política externa *stricto sensu*, como no domínio mais geral do Estado e de suas práticas fiscais e orçamentárias. A independência em relação aos mecanismos de controle público, a começar pelo Parlamento e os órgãos de fiscalização, pode, nesse sentido, ensejar o uso nem sempre o mais racional possível dos recursos, escassos por definição, advindos das receitas públicas. O AI-5, por certo, não criou a cultura da “autonomia” do Estado em face da sociedade, mas ele certamente agravou determinadas práticas antidemocráticas que persistem até hoje, inclusive no plano das relações exteriores (não necessariamente “diplomáticas”, apenas). (ALMEIDA, 2008, p. 99).

Por sua vez, Batista (2010, p. 162) complementa, afirmando que “o Itamaraty nunca negociou sua dignidade com os militares, visando unicamente proteger-se de constrangimentos, mas sim blindar sua capacidade de autonomia relativa, frente à necessidade de ter de se adaptar à nova situação que se lhe apresentava, por razões estruturais.” Ainda que o Itamaraty tenha sido “um elo fundamental do sistema de repressão doméstico,” fora-o “relutante e veladamente,” (BATISTA, 2010, p. 162) o que permitiu que “no ocaso da ditadura, o Itamaraty” assumisse “face e roupagem condizentes com os novos tempos que se anunciavam” (BATISTA, 2010, p. 145), descartando, ou ocultando os adereços moralmente repreensíveis que entrajara durante a ditadura. Os diplomatas e o Itamaraty conseguiram navegar por sobre as atribuições políticas da ditadura porque o *habitus* diplomático – tão bem analisado por Batista (2010, p. 154-155) – requer que os diplomatas, enquanto agentes permanentes de Estado, não demonstrem “dificuldade em ajustar-se e defender quaisquer medidas e conjunturas políticas, desde que razões de Estado assim o exijam”, já que “configura um tipo específico de valorização da ação, neutralidade e eficácia do Estado – em contraposição à volatilidade inerente à política ordinária e parlamentar, bem como ao funcionamento ordinário dos governos (aparatos transitórios, dependentes da estrutura de Estado, enquanto lastro permanente).”

Dessa forma, ao se adaptarem ao contexto de redemocratização no pós-1985, a classe dos diplomatas e, conseqüentemente, o Itamaraty saíram com reputação fortalecida do período militar, com ainda mais poder de influenciar decisivamente nas opções de política externa. Até meados da década inicial dos anos 2000, não tiveram que enfrentar qualquer questionamento

sobre suas contribuições para as ações ilegais e antidemocráticas dos governos militares. Adentram o período democrático com grande legitimidade para conduzir a política externa e renovar as credenciais brasileiras. Assim o fizeram: o Brasil aderiu novamente aos regimes internacionais de direitos humanos, não proliferação nuclear, e proteção ambiental; inclusive reaproximou-se da Argentina. Tudo, feito sob os cuidados do Itamaraty e da classe diplomática, a qual manteve – e mantém – as proporções adequadas entre resíduos de Classes I e II, por meio de seu mecanismo institucional de “circulação de elites”, i.e. do Instituto Rio Branco.

Em síntese, de acordo com os conceitos apresentados, os diplomatas, como parte da elite governante do país, para permanecer em sua posição de poder, precisaram manter um equilíbrio instável entre sentimentos de combinação (i.e. promiscuidade ideológica) e de persistência grupal (i.e. adesão ao *habitus* da diplomacia) em seus membros, ao longo da segunda metade do século XX. Defende-se, assim, que, em razão do processo institucional de circulação de elites (i.e. do Instituto Rio Branco), adotado pelo MRE em 1945, a classe diplomática conseguiu, de fato, manter o equilíbrio supracitado. Ademais, em razão das boas relações entre militares e diplomatas, o Itamaraty aumentou sua autonomia na formulação da política externa brasileira, ganhado legitimidade para permanecer em seu ofício durante a redemocratização.

4 Considerações Finais

Por fim, considera-se que o argumento presente está claro. Ao longo do texto, trabalhou-se sempre com a renovação de credenciais em mente, principalmente, com a pergunta-guia do artigo como pano de fundo. Enquanto isso, de um lado, colocou-se a narrativa da “Escola de Brasília” à análise crítica, utilizando, para tanto, a renovação de credenciais como caso prático. De outro, apresentaram-se conceitos oriundos da Teoria das Elites como alternativas a serem contrapostas aos conceitos da narrativa descrita pela “Escola de Brasília,” com vistas a explicar a permanência, em nível doméstico, dos diplomatas como principais agentes da política externa brasileira durante a renovação de credenciais, período característico de mudança. Reconhece-se que, no que toca à questão dos níveis de análise – bem descrita por Nicholas Onuf (1995) –, o presente artigo se restringe ao “nível do estado e da sociedade”²³.

Apesar de criticar o foco da “Escola de Brasília” na atuação do Itamaraty, reconhece-se que o presente artigo não explorou de modo satisfatório outros atores domésticos das relações internacionais do Brasil. Essa falha se justifica em parte, na medida em que a atividade do

²³ Original: “...the level of state and society...”

Itamaraty e dos diplomatas permanece e permanecerá, tanto em razão de disposições legais (BRASIL, 2006), quanto em razão do *modus operandi* em que essa parte da elite governante do Brasil procede frente aos demais estratos da sociedade brasileira. Outrossim, está-se ciente da importância dos demais atores sociais e internacionais que influem significativamente sobre a política externa brasileira.

Ademais, reconhece-se que o debate sobre a identidade internacional do Brasil, sua construção e sua mudança (e de qualquer outro país) merecem ser tratados em termos não só domésticos, mas também internacionais. Nesse outro nível, sistêmico, a questão das identidades internacionais está intimamente ligada a concepções construtivistas das relações internacionais (MESQUITA, 2016, p. 8). Alexander Wendt (1992)²⁴, enquanto expoente acadêmico da Teoria Construtivista das Relações Internacionais, se demonstra preocupado com a questão da formação de interesses e de identidades. Ainda que Amado Luiz Cervo (2008a, p. 10, 13) considere o Construtivismo “*mélange* das contradições da teoria,” uma vez que deixara “em aberto a confusão mental, por não haver estabelecido nexos de inspiração entre fatores nacionais ou regionais e elaboração teórica”, essa corrente teórica tem muito a contribuir para o estudo das relações internacionais no Brasil.

No que se refere ao objeto desse artigo, o Construtivismo se apresenta como uma possível vertente de pesquisa sobre o aspecto sistêmico da renovação de credenciais no Brasil; especialmente, quando se olha para as relações assimétricas entre Brasil e Estados Unidos e para as relações simétricas entre Brasil e Argentina. No presente artigo, esse aspecto sistêmico foi, no entanto, propositalmente deixado de lado, não em razão de ser considerado irrelevante, mas devido ao limite formal que se impõe sobre o artigo. Ademais, sugere-se, inclusive, que se realizem pesquisas futuras sobre as relações supracitadas no período da renovação de credenciais com viés construtivista. Essas pesquisas, entretanto, devem também reconhecer a importância de fatores domésticos como os apresentados aqui; assim como, aqui, se reconhece a importância de fatores sistêmicos.

O estudo da política externa brasileira e das relações internacionais do Brasil, por certo, ganhou destaque com as contribuições do que se chamou de “Escola de Brasília.” No entanto, já passou da hora de deixar os entraves impostos por aquelas perspectivas para trás. Se é desejável que as Relações Internacionais cresçam e se desenvolvam na academia brasileira,

²⁴ Original: “Despite important differences, cognitivists, poststructuralists, standpoint and postmodern feminists, rule theorists, and structurationists share a concern with the basic ‘sociological’ issue bracketed by rationalists—namely, the issue of identity- and interest-formation.”

faz-se necessário incentivar a diversidade de perspectivas, teorias e conceitos. Não é aceitável, portanto, que se vete a “importação” de perspectivas “centrais” por serem carregadas de interesses não-brasileiros. É fundamental que se reconheça que essas perspectivas são carregadas de interesses, sim; mas isso não justifica excluí-las do debate acadêmico em Relações Internacionais no Brasil. Pelo contrário, deve-se coloca-las no centro do debate, contrapondo-as a perspectivas nacionais.

Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto de. “Do alinhamento recalcitrante à colaboração relutante: o Itamaraty em tempos de AI-5.” In: MUNTEAL FILHO, Oswaldo; FREIXO, Adriano de; FREITAS, Jaqueline Ventapane (org.). *Tempo Negro, temperatura sufocante: Estado e Sociedade no Brasil do AI-5*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Contraponto, 2008. p. 63-102.

BATISTA, David do Nascimento. *Habitus diplomático: um estudo do Itamaraty em tempos de regime militar*. 2010. Tese (Doutorado em Sociologia): Programa de Pós Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/9199>. Acesso em: 4 ago. 2020.

BOBBIO, Norberto. “Elites, Teoria das.” In: BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 11. ed. Trad. Carmen Varriale, Gaetano Lo Mónaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. Brasília: UnB, 1998. p. 385-391.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Decreto nº 6.583, de 29 de setembro de 2008*: Promulga o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, assinado em Lisboa, em 16 de dezembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6583.htm. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Lei nº 11.440, de dezembro de 2006*: Institui o Regime Jurídico dos Servidores do Serviço Exterior Brasileiro [...] e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Lei/L11440.htm. Acesso em: 28 ago. 2020.

CERVO, Amado Luiz. “Conceitos em Relações Internacionais.” *Rev. Bras. de Polít. Int.*, v. 51, n. 2, p. 8-25, dez. 2008a. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292008000200002>. Acesso em: 12 abr. 2020.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação de conceitos brasileiros*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008b.

CHEIBUB, Zairo Borges. “Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica.” *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 113-131, 1985. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1D1KLbsTtg3eCz1Eb831HRLRSLresaO7m/edit>. Acesso em: 18 ago. 2019.

DANESE, Sérgio. *Diplomacia presidencial: história e crítica*. 2. ed. rev. Brasília: FUNAG, 2017.

FIGUEIREDO, Luiz Alberto de. “Desenvolvimento e Meio Ambiente: da Rio 92 até Curitiba.” In: BRASIL. Fundação Alexandre de Gusmão. Ministério das Relações Exteriores. *O Brasil e a ONU*. Brasília: FUNAG, 2008. p. 217-230.

FONSECA JR., Gelson. *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. *Teoria das Elites*. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

JATOBÁ, Daniel. “Los desarrollos académicos de las Relaciones Internacionales en Brasil: elementos sociológicos, intitucionales y epistemológicos.” *Relaciones Internacionales*, n. 22, p. 27-46, feb. – mayo 2013. Disponível em: <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/5161/5609>. Acesso em: 17 jul. 2020.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2004.

LINDGREN-ALVES, José Augusto. “Direitos Humanos e o Papel do Brasil.” In: BRASIL. Fundação Alexandre de Gusmão. Ministério das Relações Exteriores. *O Brasil e a ONU*. Brasília: FUNAG, 2008. p. 183-204.

LOPES, Dawisson Belém; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. “Eleições presidenciais e política externa brasileira.” *Estudos Internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas*, v. 2, n. 2, p. 139-147, dez. 2014.

MESQUITA, Rafael. “A identidade internacional do Brasil: uma síntese da literatura.” *Carta Internacional*, v. 11, n. 3, p. 5-31, dez. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.21530/ci.v11n3.2016.496>. Acesso em: 16 ago. 2020.

MUÑOZ, Luciano da Rosa. “A Renovação de Credenciais no Brasil: Indicações para uma análise à luz da governamentalidade.” *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados*, v. 5, n. 10, p. 269-295, jul. 2016. Disponível em: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/6065>. Acesso em: 2 jul. 2019.

NASCIMENTO, Assis José Couto do. *Constituição: o político, o jurídico e o discurso: A PEC 157/2003 e o debate sobre a obesidade da constituição*. Brasília: Trampolim, 2018.

ONUF, Nicholas. “Levels.” *European Journal of International Relations*, v. 1, n. 1, p. 35-58, mar. 1995. SAGE. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1354066195001001003>. Acesso em: 14 set. 2014.

PARETO, Vilfredo. *The Mind and Society: treatise on general sociology*. Trans. Andrew Bongiorno, Arthur Livingston. New York: Harcourt, Brace and Company, 1935. v. I-IV.

PARSONS, Talcott. *A Estrutura da Ação Social: Um estudo de Teoria Social com especial referência a um grupo de autores europeus recentes*. Trad. Vera Joscelyne. Petrópolis: Vozes, 2010. v. I – Marshall, Pareto, Durkheim.

PINHEIRO, Letícia de Abreu. *Política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

RICUPERO, Rubens. *A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)*. Rio de Janeiro: Versal, 2017.

SARAIVA, José Flávio Sombra. “Autonomia na inserção internacional do Brasil: um caminho histórico próprio.” *Contexto Internacional*, v. 36, n. 1, p. 9-41, jun. 2014. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-85292014000100001>. Acesso em: 18 ago. 2019.

SEITENFUS, Ricardo. “De Suez ao Haiti: a participação brasileira nas Operações de Paz.” In: BRASIL. Fundação Alexandre de Gusmão. Ministério das Relações Exteriores. *O Brasil e a ONU*. Brasília: FUNAG, 2008. p. 39-58.

SIGNIFICADO DE CONCEITO. *Dicio: Dicionário Online de Português*. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/conceito/>. Acesso em: 14 set. 2020.

SIGNIFICADO DE CONCEPÇÕES. *Dicio: Dicionário Online de Português*. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/concepcoes/>. Acesso em: 14 set. 2020.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS (UNODA). *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: Status of the Treaty*. Disponível em: <http://disarmament.un.org/treaties/t/npt>. Acesso em: 2 jun. 2020.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). *Countries Elected Members*. Disponível em: <https://www.un.org/securitycouncil/content/countries-elected-members>. Acesso em: 2 jun. 2020.

WENDT, Alexander “Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics.” *International Organization*, v. 46, n. 2, p. 391-425, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0020818300027764>. Acesso em: 19 maio 2013.

WESTMANN, Gustavo. “Os novos desafios da diplomacia brasileira: reflexões sobre a diplomacia brasileira em tempos de globalização.” In WESTMANN, Gustavo (org). *Novos olhares sobre a política externa brasileira*. São Paulo: Contexto, 2017. p. 53-72.

XIMENES, Julia Maurmann; BARROS, Janete Ricken Lopes. “A metodologia da problematização no ensino jurídico – exemplos de sua aplicabilidade.” In: SILVA, Larissa Tenfen; XIMENES, Julia Maurmann (coord.). *Ensinar direito o Direito*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 107-128.