

---

# Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea\*

**Leticia Pinheiro**

*"Everything must change so that  
everything can stay the same"*  
Giuseppe Tomasi di Lampedusa

*O Realismo morreu. Viva o Rea-  
lismo!*

**U**ma visão muito em voga nos dias de hoje entre políticos, diplomatas e analistas de relações internacionais supõe que a cooperação entre os Estados implica, necessariamente, algo bom e para o bem<sup>1</sup>. Isto se deve, em grande parte, ao fato de se entender por cooperação o movimento pelo qual os atores ajustam seus comportamentos às preferências de outros mediante um processo de coordenação política a fim de reduzir consequências negativas para ambos (Milner, 1992:467), levando, por-

---

\*De diferentes formas, Gilberto Asserany Fernandes, Laís Schwartz, Maria Regina Soares de Lima, Bruno Borges e Marcello Cappucci Frisoni me incentivaram a desenvolver estas idéias e, embora as considerações que se seguem sejam de minha inteira responsabilidade, gostaria de lhes agradecer pelo inestimável apoio.

tanto, a que o observador suponha que a cooperação seja sempre benéfica para as partes envolvidas. Embora tal suposição possa estar correta, isto não equivale a dizer que o fim pelo qual se coopera seja necessariamente um bem para a coletividade, ainda que possa ser percebido deste modo pelos que trabalham para a sua concretização. Da mesma forma, isto não significa que a cooperação seja sempre espontânea<sup>2</sup>. Além disso, nunca é demais lembrar que um dos principais elementos geradores de cooperação — o aprofundamento da interdependência econômica das nações — “não é sociologicamente neutro. Tanto ganhadores como perdedores emergirão deste processo. Pode-se esperar, portanto, que o crescimento da interdependência venha a alterar coalizões políticas e a agravar algumas cisões, ainda que amenize outras” (Skidmore, 1997:27).

Outra constante no atual debate sobre a cooperação refere-se à dificuldade em se distinguir até que ponto se trata, de fato, da constatação de uma tendência geral no comportamento dos Estados ou de uma suposição sobre qual deve ser a melhor forma de inserção dos Estados no plano internacional, em favor da qual analistas e praticantes da política internacional precisam dar sua contribuição. Enfim, dado o alto grau de aceitação dos comportamentos cooperativos e, sem dúvida nenhuma, do novo *status* que as chamadas teorias constitutivas alcançaram neste fim de milênio, algumas vezes fica difícil ao observador distinguir entre o que *é* e o que *deve ser*.

Se as tendências acima descritas são bastante visíveis ao se examinar as relações internacionais na Europa, assim como a produção intelectual deste continente e dos Estados Unidos, este também parece ser o caso ao se investigar as relações internacionais de alguns países periféricos, assim como sua produção intelectual autóctone. Nesse quadro, o Brasil, cuja presença no âmbito internacional possui uma história de relativo destaque e cuja produção no campo da disciplina das Relações Internacionais, embora ainda incipiente, tem aumentado em quantidade e melhorado em qualidade (Hirst, 1992; Herz, 2000), não fica atrás. Também aqui, analistas e diplomatas vêm desenvolvendo pesquisas que buscam

apontar evidências e, simultaneamente, contribuir para a formação de uma “sociedade internacional”, ou seja, procuram demonstrar e, simultaneamente, constituir situações que corroboram a suposição de que ao interagirem os Estados se relacionam com base em normas e na crença de que possuem responsabilidades em face dos demais e da sociedade que conformam (Bull, 1995).

No entanto, essa tendência, que se origina da presença de um forte componente *grotiano* no quadro cognitivo de alguns dos nossos diplomatas e de vários colegas acadêmicos, não deve ofuscar outros elementos constitutivos desse mesmo quadro, que o componente *grotiano* não anula mas sim complementa. Em vista disso, pareceu-me apropriado examinar alguns aspectos dessa discussão à luz da trajetória da diplomacia brasileira e, de uma perspectiva crítica, buscar entender melhor como essa tendência se manifesta na prática.

Assim sendo, o objetivo deste artigo não é apenas analisar a política externa brasileira à luz da teoria de Relações Internacionais, mas igualmente entender a perspectiva assumida por alguns de seus principais formuladores e analistas a partir de determinadas matrizes teóricas, além de distinguir entre aquelas que explicam e aquelas que legitimam a ação. Para tanto, este artigo está dividido em três seções, além desta Introdução e da Conclusão. Na primeira faço uma breve digressão sobre os conhecidos paradigmas diplomáticos da política externa brasileira ao longo da República e sua relação com matrizes teóricas de Relações Internacionais. A seguir, procuro apontar os fundamentos teóricos que orientaram e ainda orientam o chamado “desejo de autonomia”, conforme denominou Fonseca Júnior (1998). Seguindo esta linha de abordagem, desenvolvo na terceira seção a hipótese de que, assim como se atribui peso considerável à teoria de Relações Internacionais para se explicar, por exemplo, o conteúdo substantivo da política externa argentina, é possível fazer o mesmo com relação à política externa brasileira. Nesse sentido, em uma versão combinada entre o realismo de natureza *hobbesiana* e o de natureza *grotiana*, proponho, até que se chegue a uma

denominação mais apropriada, que se qualifique o novo paradigma da política externa brasileira de *institucionalismo pragmático*.

### **Os Velhos Paradigmas e suas Crises**

Há muito que a política externa brasileira do século XX — ou, pelo menos, de grande parte deste século — vem sendo analisada a partir do que se identificou como seus dois paradigmas diplomáticos, ou seja, da identificação de teorias de ação diplomática formadas por um conjunto de idéias que constitui a visão da natureza do sistema internacional por parte dos formuladores de política de cada época. Assim, a partir da gestão do barão do Rio Branco (1902-1912) até o início do governo do presidente Collor de Mello (1990), a política externa teria oscilado entre o *americanismo* e o *globalismo*, quando então teríamos inaugurado um novo tempo na política e economia nacionais responsável pela crise final de ambos.

Enquanto o *americanismo* foi definido como o paradigma que concebia os Estados Unidos como eixo da política externa, donde uma maior aproximação a Washington elevaria os recursos de poder do país, aumentando assim sua capacidade de negociação, o *globalismo*, concebido como uma alternativa ao anterior, contrapunha a esta tese aquela que elegia a diversificação das relações exteriores do Brasil como condição para o aumento do seu poder de barganha no mundo, inclusive junto aos Estados Unidos (Lima, 1994:35-36).

Historicamente, a política externa brasileira pode ser dividida em quatro grandes momentos, correspondendo às fases de hegemonia de cada um desses paradigmas: do início do século até o final da década de 50 — mesmo levando-se em conta as vicissitudes do período de *equidistância pragmática* (Moura, 1980) —, e novamente entre 1964 e 1974, quando o *americanismo* foi o paradigma hegemônico; os anos da *Política Externa Independente* (1961-1964) quando surge o *globalismo* que, inter-

rompido por cerca de dez anos por uma nova onda americanista, ressurgiu no governo Geisel (1974), só cedendo lugar para as novas articulações dos anos 90 quando chega a seu limite.

Mas a rigidez com que ambos os paradigmas foram acima apresentados, não implica deixar de lado as nuances que constituem a dinâmica da política e que suscitaram a qualificação de um deles por estudiosos da diplomacia brasileira. Foi assim que o *americanismo* foi adjetivado de *pragmático* ou *ideológico* e a cada uma dessas vertentes se atribuiu defensores, ideólogos e promotores (Silva, 1995). Enquanto o *americanismo ideológico* seria construído a partir do privilegiamento de fatores de ordem normativo-filosófica e de uma suposta convergência ideológica entre brasileiros e norte-americanos que justificavam a aliança com os Estados Unidos (*idem*:102; Ricupero, 1995:330), o *americanismo pragmático* seria aquele a defender o aproveitamento das oportunidades da aliança, cuja efetivação teria natureza predominantemente instrumental (Ricupero, 1995:330-331; Silva, 1995:97-103). É relativamente fácil identificar no segundo as influências de uma concepção realista de natureza *hobbesiana*, tendo em vista seu principal representante, o barão do Rio Branco, perceber as relações internacionais como marcadas pelo princípio da anarquia, donde a ênfase nos recursos de poder de cada Estado. Já o *americanismo ideológico* seria marcado, como sugerido por Silva, “por um realismo um tanto ‘ingênuo’ ou mesmo por fortes traços de idealismo” (1995:102).

A essência plural e diversificada do paradigma *globalista*, por sua vez, parece ter sido grandemente responsável por impedir sua qualificação em tipos distintos. Afinal, como adjetivar um paradigma que, na prática, prega a diversificação e o aproveitamento pragmático das oportunidades, senão de pragmático *tout court*. O que sempre se afirmou, portanto, foi ele ter se originado de uma combinação entre a crítica nacionalista da matriz americanista da política externa gerada no interior do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB); a visão cepalina das relações centro-periferia que estimulou a construção de uma identidade econômica dos países latino-americanos e, dessa forma, qualificou-os como

atores passíveis de atuarem coletivamente no cenário internacional; e, por último, o pensamento realista das Relações Internacionais, particularmente a concepção do sistema internacional como anárquico onde prevaleceria o princípio de auto-ajuda na conduta dos Estados (Lima, 1994:35), levando a que a diplomacia brasileira buscasse as melhores oportunidades de inserção no sistema internacional. A despeito da correção dessa definição e da atribuição de sua herança intelectual, sugiro que isto não deve inibir os analistas de buscarem um melhor entendimento sobre as nuances desse paradigma que, na minha visão, podem ser traduzidas em diferentes tipos de *globalismo*, ainda que resguardada sua base realista comum, a saber: um de natureza *hobbesiana* e outro de natureza *grotiana*. No primeiro caso, um *globalismo* que se sustenta na interpretação do sistema internacional como anárquico, tal como o estado de natureza de todos contra todos em que inexiste uma autoridade supranacional, um Leviatã. Daí a justificativa do princípio de auto-ajuda. No segundo, um *globalismo* de base *grotiana* tributário da contribuição do pensador holandês do século XVII, Hugo Grotius (1925), que, embora reconheça a anarquia do sistema, supõe também que ele é normativamente regulado e que os Estados agem não apenas em busca de ganhos relativos, mas também absolutos. Enfim, um *globalismo* que se sustentaria na suposição de que, em seu mútuo relacionamento, todos os Estados “estão sujeitos às regras e instituições da sociedade que compõem. Ao contrário da concepção hobbesiana, na visão grotiana, os Estados não se submetem apenas às regras de prudência e conveniência, mas também aos imperativos da moralidade e da lei” (Bull, 1995:25).

Dessa forma, àquela divisão da política externa por fases, acrescentaríamos, então, a seguinte subdivisão: *americanismo pragmático*: 1902/1945, 1951/1961 e 1967/1974; *americanismo ideológico*: 1946/1951 e 1964/1967; *globalismo grotiano*: 1961/1964; e, finalmente, *globalismo hobbesiano*: 1974/1990.

Mas, como se sabe, embora esses paradigmas tenham se alternado ao longo da história, ambos chegaram ao limite de suas possibilidades.

Assim, como explica Lima, ao chegarmos ao governo Collor, testemunha-se uma dissociação entre os valores e as razões pragmáticas do Executivo que justificavam a retomada do *americanismo* e os valores e os interesses das forças políticas e sociais mais relevantes que não mais endossavam essa alternativa (Lima, 1994:42). Já o esgotamento do *globalismo* se explicaria pela fragmentação da coalizão diplomática em razão das transformações na ordem mundial com o fim da Guerra Fria que minou o poder dos países do Sul e o discurso terceiro-mundista calcado na denúncia da irracionalidade das grandes potências (*idem*:41-42; Fonseca Júnior, 1998:347).

No entanto, ainda que se considere os breves períodos em que o *americanismo ideológico* foi hegemônico, essa rápida passagem pelos paradigmas da política externa brasileira sugere a constância de uma concepção realista ao longo da história (Silva, 1995:115). A explicação para tal deve ser buscada na consistência e na constância da busca pela autonomia por parte da diplomacia brasileira, seu principal traço de continuidade e objetivo em nome do qual, é preciso sublinhar, inúmeros princípios, inclusive o tradicional respeito ao Direito Internacional, foram reinterpretados à luz dos interesses do momento<sup>3</sup>.

É preciso ainda sublinhar que um segundo eixo de estruturação da política externa, somado aos paradigmas anteriores, contribuiu para que diplomatas e analistas percebessem uma forte linha de continuidade na diplomacia, em que pese a existência de momentos de ruptura. Trata-se da busca pelo desenvolvimento econômico, mais particularmente, da hegemonia do modelo de industrialização por substituição de importações (ISI), cujo esgotamento, por sua vez, também contribuiu para a crise do *globalismo*. De fato, desde que o objetivo do desenvolvimento esteve presente e que, pelo menos entre 1930 e 1990, foi com base nesse modelo que ele se pautou, o que teria mudado ao longo da história teriam sido as visões sobre o melhor meio de alcançá-lo, donde a presença de paradigmas diplomáticos diversos e, mesmo, antagônicos não teria conseguido ofuscar essa continuidade baseada no modelo de ISI, além

de estar, sem dúvida, associado ao “desejo de autonomia”. Como já demonstrado por Przeworski, todas as tentativas de modernização implementadas “concebiam o desenvolvimento como um projeto ligado à independência nacional, econômica e política” (1993:223). Resta saber, portanto, se também esgotado esse modelo que, por muitos anos, em conjunto com as concepções realistas *hobbesianas* ou *grotianas* dos paradigmas diplomáticos, ajudou a dar continuidade à política externa brasileira e inaugurado um novo tempo na história política e econômica brasileira, em que medida ainda é possível supor a existência de continuidades na política externa e em que bases.

Esta tem sido uma questão recorrente entre analistas e formuladores da política externa brasileira. Minha hipótese é que, mais uma vez, a diplomacia foi buscar na tradição a sua lógica de atuação. Diferentemente do passado, entretanto, um novo continuísmo se estabelece, agora não mais pela fidelidade aos paradigmas históricos, ambos superados, nem mais em função da luta pela sobrevivência do modelo de ISI, este igualmente superado, mas ainda em função dos princípios realistas da política externa brasileira que irão, no interior do projeto neoliberal, tentar preservar a lógica da autonomia. A estratégia para alcançar este objetivo, porém, parece se inspirar na conhecida máxima de Lampedusa de que “*everything must change so that everything can stay the same*”.

### **Autonomia Desejada, Realismo Necessário**

O tema da autonomia é bastante recorrente na literatura sobre política externa do Brasil, já tendo recebido dos analistas diferentes qualificações: *autonomia na dependência* (Moura, 1980), *autonomia pela distância*, *autonomia pela participação* (Fonseca Júnior, 1998:359-367). Para entendê-lo melhor, independentemente das diferentes qualificações que possa adquirir, é preciso primeiramente esclarecer como o estou definindo. Para tanto, valho-me de trabalho recente de Russell e



Tokatlian que, usando o termo autonomia no seu sentido político, o definem como “uma condição do Estado-nação que lhe possibilita articular e alcançar objetivos políticos de forma independente. De acordo com este significado, autonomia é uma propriedade que o Estado-nação pode ter ou não, ao longo de um contínuo em cujos extremos se apresentam duas situações ideais: total dependência ou completa autonomia” (2000:2). E, considerando que o conceito se aplica tanto a situações domésticas quanto internacionais, neste segundo caso — ainda conforme Russell e Tokatlian — ele “é normalmente empregado para caracterizar a habilidade do Estado, entendida como capacidade e disposição para tomar decisões baseadas em necessidades e objetivos próprios sem interferências nem constrangimentos externos e para controlar processos ou acontecimentos que se produzem além de suas fronteiras. Em ambos os casos, a autonomia é sempre uma questão de grau que depende, fundamentalmente, das capacidades, duras e brandas, dos Estados e das circunstâncias externas que se lhes apresentam” (*ibidem*).

Pois bem, embora muitas vezes seja difícil admitir que o *americanismo* possa conjugar alinhamento e desejo de autonomia, toda vez que ele veio acompanhado de uma conotação pragmática, o que se viu de fato foi uma busca por garantir certos espaços de autonomia, mesmo que com larga margem de dependência em relação aos Estados Unidos (Moura, 1980; Hirst, 1996). No que se refere ao *globalismo*, é sabido que uma de suas marcas ao assumir uma dimensão *hobbesiana* foi a adoção de uma distância qualificada no debate e na negociação dos principais temas do período da Guerra Fria, justamente como forma de garantir autonomia. Mantinha-se o país aliado aos valores fundamentais do Ocidente, mas evitava-se um engajamento automático. Como já mencionado, a base dessa estratégia residia na combinação do pensamento nacionalista com o pensamento cepalino e a concepção realista das Relações Internacionais. Da mesma forma, ao assumir uma vertente *grotiana* enfatizava-se a estratégia multilateral. Ao chegarmos à década de 90, porém, um conjunto de variáveis<sup>4</sup> operou no sentido da redefinição dos quadros

conceituais da diplomacia brasileira que resultou em uma tentativa de transformação da política externa brasileira (Arbilla, 1997).

Em que pese o fato de esta redefinição ter se produzido em função da chamada crise de paradigmas, quando um retorno ao *americanismo* não encontrou mais consenso e as novas condições internacionais não mais permitiam a volta ao *globalismo*, manteve-se relativamente intacto o “desejo de autonomia”. Sua satisfação, entretanto, deveria agora estar associada ao projeto de ajuste da economia à proposta neoliberal, que se traduziria nos objetivos do país de negociar sua adesão aos regimes internacionais em vigor com vistas a aumentar sua capacidade de acesso a recursos financeiros e tecnológicos em direção a um maior desenvolvimento. Nesse sentido, a estratégia para satisfazer o desejo de autonomia percebida como condição de acesso ao desenvolvimento não poderia mais ser pela distância, mas, conforme seus proponentes, pela participação, fazendo com que fosse resgatada do passado a concepção de Araújo Castro sobre a existência de normas no sistema internacional (Silva, 1995:111).

A fundamentar esse projeto não faltam escritos e declarações oficiais<sup>5</sup>. Não menos importantes, entretanto, são alguns trabalhos de natureza acadêmica que, simultaneamente, explicam e abastecem os eixos de definição da política externa (Lafer e Fonseca Júnior, 1994; Fonseca Júnior, 1998). Mas de que matrizes teóricas eles se alimentam? Eis uma questão polêmica.

Seus proponentes buscam no racionalismo seus fundamentos e acreditam, a exemplo de Martin Wight<sup>6</sup>, que este representa, tal como o realismo, uma matriz teórica independente. Sem negar algumas particularidades do racionalismo, gostaria de sugerir, no entanto, que suas bases deveriam ser buscadas no próprio realismo, este concebido como uma *living tradition*.

Note que o que poderia ser apenas uma divergência relativamente à história do desenvolvimento dos paradigmas teóricos das Relações In-

ternacionais, revela de fato uma divergência de caráter mais substantivo. Por oposição à tese de que a atual política externa brasileira se inspira em idéias racionalistas, contribuindo assim para sedimentar a crença de que ela sofreu uma mudança qualitativa de 180 graus, minha hipótese sugere, ao contrário, existir uma forte continuidade na mesma, mesmo reconhecendo que tenham mudado — ou apenas se diversificado — as estratégias. Além disso, estou igualmente sugerindo que, embora o componente realista tenha sofrido um forte abalo com o fim da Guerra Fria, ele não foi extinto como concepção das relações internacionais nem, por isso mesmo, como proposta de inserção dos Estados no sistema internacional. Mas, afinal, de que realismo estou falando é do que trato a seguir, procurando articular esta herança ao conteúdo da política externa brasileira atual.

Quando atribuo à atual política externa brasileira uma forte conotação realista, não estou negando a presença de atributos típicos do que se batizou de racionalismo. No entanto, parto da premissa de que o racionalismo pode ser visto como um tipo de realismo. Isto não implica desconhecer sua proposição original de que quando os Estados interagem eles formam uma sociedade regida por normas aceitas por seus membros em benefício próprio e da sociedade como um todo, muito embora não descarte a possibilidade de que essa proposição pertença mais ao terreno da prescrição. No entanto, deixando para discutir esta hipótese em outra parte deste artigo, ainda assim considero que o racionalismo pode ser visto como um tipo de realismo, já que a suposição de que os Estados não agem apenas para obter ganhos relativos, mas também ganhos absolutos, e de que seriam limitados por instituições, não abala alguns dos alicerces centrais do realismo, como o princípio da anarquia. A propósito, Buzan advoga posição semelhante ao afirmar que “os paradigmas não são mutuamente excludentes em sua totalidade, embora seus respectivos núcleos centrais sejam distintos. Alguns realistas e alguns liberais incluem a tradição grotina como parte de seus paradigmas” (1996:56).

Assim, mesmo admitindo, conforme propõe o racionalismo, que os Estados estão ligados não apenas por regras de prudência e conveniência, mas também pelos imperativos da lei e da moral (Bull, 1995:25), a recuperação de afinidades com o realismo sugere que se pense em dois ramos do realismo em vez de duas tradições distintas: um de natureza *hobbesiana* e outro de natureza *grotiana*. Nesse sentido, sem pretender sugerir uma nova classificação do realismo<sup>7</sup>, o que além de superar minhas capacidades só viria inflacionar ainda mais a produção na área<sup>8</sup>, concordo com quem levanta a possibilidade de se adotar uma visão temática, onde mantidas algumas premissas comuns, há espaço para interpretações diferentes sobre a política internacional. Assim, haveria uma espécie de realismo liberal, em contraposição a outros tipos de realismo — estrutural e histórico —, que abrigaria tanto uma visão *hobbesiana*, quanto uma visão *grotiana* das relações internacionais. Nas palavras de Dunne “a anarquia internacional pode ser abrandada por Estados com capacidade de dissuadir outros Estados da agressão e de construir regras elementares para sua coexistência” (1997a:113).

Como veremos, esta proposição nos ajudará a entender as preferências dos formuladores da política externa brasileira, assim como seu próprio conteúdo, ao evidenciar a utilização de diferentes estratégias que, combinadas ou não, buscam, em última análise, garantir a autonomia por meio do aumento dos recursos de poder. Afinal, se como afirma Buzan, mesmo o *grotianismo* admite que qualquer sistema de Estados reúne três qualidades distintas — “Hobbesiana (realista): política de poder; Grotiana (escola inglesa): sociedade internacional; e Kantiana (liberal): sociedade mundial” — e que estas “existem simultaneamente, lado a lado, sendo a questão, a força relativa entre elas em cada período e local” (1996:58), então, cabe ao analista da política externa brasileira entender como teoria e prática se ajustam no sentido de buscar uma nova inserção internacional para o país.

Em vista disso, creio que a melhor abordagem para explicar a atual política externa brasileira, senão por dar conta da sua complexidade, ao

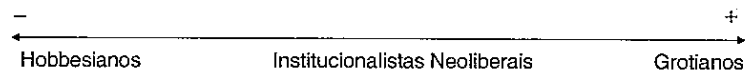
menos por ajudar a explicar grande parte das suas estratégias, é o institucionalismo neoliberal, visto como uma combinação, um meio caminho entre o realismo *hobbesiano* e o realismo *grotiano*.

Pois bem, foi a crença na insuficiência do realismo para prever o fim da Guerra Fria e explicar a existência, multiplicação e fortalecimento de arranjos institucionais no contexto internacional o fundamento para o ressurgimento do liberalismo nas Relações Internacionais e, com ele, a formação do institucionalismo neoliberal como uma de suas variantes (Dunne, 1997b:153-154). Sem descartar algumas premissas do realismo, como o princípio da anarquia e a racionalidade dos atores, mas tendo por base a crença nos ganhos relativos advindos da cooperação e, portanto, na própria possibilidade da cooperação sem a necessidade de um Leviatã, o institucionalismo neoliberal busca explicar e, por vezes, instituir arranjos institucionais de cooperação entre os Estados que visam justamente reduzir os efeitos dessa anarquia (Brown, 1997:49-51).

É verdade, porém, que, como nota Buzan, o debate do neoliberalismo institucionalista sobre a cooperação em uma anarquia vem sendo extensivamente conduzido dentro de concepções realistas sobre os Estados e a estrutura do sistema internacional, chegando mesmo a dizer, enfrentando o risco do exagero, que descontadas certas premissas liberais, “desde os anos 70, o liberalismo saiu de sua posição de ataque ao realismo, para se tornar uma extensão do arcabouço realista em outros setores” (Buzan, 1996:56). Ainda assim, ou justamente por isso, sugiro que a maior ou menor aproximação do institucionalismo neoliberal a certos princípios da tradição realista *hobbesiana* ou *grotiana* se faria pelo grau de institucionalização da prática diplomática.

Assim, se colocássemos o poder das instituições em uma escala, ele aumentaria ao se afastar do pólo realista *hobbesiano* e se aproximar do pólo realista *grotiano*, tendo como meio caminho os preceitos do institucionalismo neoliberal (Figura 1).

**Figura 1**  
*Poder das Instituições*



Visto dessa forma o atual institucionalismo neoliberal da política externa brasileira — o feliz encontro da teoria com a prática —, tanto pode ganhar uma concepção mais filosófica e se revestir de um objetivo quase moral, quanto pode se cobrir de uma conotação mais voltada para as realidades do poder. Enfim, é preciso ficar claro que para além da concepção *grotiana* que na busca por *justiça* percebe o sistema de Estados regido por regras e princípios, se somam as premissas do realismo *hobbesiano* que irá acrescentar os interesses e as atitudes em seu benefício como constitutivos da *ordem*. Assim, não nego que o Brasil adira a normas internacionais de regulação guiado por *princípios* de *justiça*. Da mesma forma, porém, sugiro que o país se pautar por *interesses* no sentido de uma maior participação na *ordem* e que a direção das propostas de atuação internacional, se mais voltadas para a ordem ou para a justiça, pode ser identificada pelo grau de institucionalização que o país se propõe a defender<sup>9</sup>, questão que examinarei a seguir.

### **Institucionalismo Pragmático: Um Novo Paradigma**

A estratégia multilateral não é nova na agenda diplomática brasileira. Desde os áureos tempos do *globalismo* já se podia identificar algumas intenções multilaterais, a partir das premissas cepalinas, que estabeleceram as bases conceituais para a criação de uma identidade latino-americana que favorecia a cooperação em prol dos bens coletivos. No entanto, diversas dessas intenções multilaterais foram, aos poucos, superadas pela hegemonia do realismo de base *hobbesiana*.

Mas ao resgatar a tradição multilateralista na diplomacia brasileira, é fundamental que não a superestimemos em quantidade, qualidade e antiguidade. Ou seja, não foram tantas as manifestações nesse sentido; não tiveram resultados tão expressivos; nem as primeiras iniciativas datam de tanto tempo atrás. O que me parece central, entretanto, é que, reconhecidas as experiências anteriores e, também, que toda atividade multilateral pressupõe cooperação — embora a recíproca não seja verdadeira (Caporaso, 1993:55) —, ao identificar na história diplomática brasileira arranjos multilaterais estou supondo que por multilateral eu possa me referir, sem dúvida, a uma organização, mas também pura e simplesmente a uma atividade (*idem*:54). Nesse sentido, tanto podemos lançar mão da proposição que, levando em conta a contribuição de Keohane sobre instituições (“conjunto de regras contínuas e conectadas, formais e informais, que prescreve comportamentos, restringe atividades e modela expectativas”) (Keohane *apud* Ruggie, 1993:10), define multilateralismo como “um formato institucional que coordena as relações entre três ou mais Estados com base em princípios gerais de conduta” (Ruggie, 1993:11), quanto nos contentarmos com uma definição mínima de que “multilateralismo se refere às relações coordenadas entre três ou mais Estados de acordo com certos princípios” (*idem*:8).

Enfim, mesmo concordando com Ruggie que o multilateralismo pode ser visto como uma qualificação das instituições, sugiro que há também diferentes graus de institucionalização das atividades multilaterais e que, no limite, um arranjo multilateral pode não chegar a se tornar uma instituição ou ser de baixa institucionalidade. Afinal, por institucionalização estou supondo “a medida que o comportamento de fato se conforma com os princípios e as normas” (Krasner, 1999:44) e que “quanto maior a conformidade entre o comportamento e as regras institucionais, mais alto o nível de institucionalização” (*idem*:56)<sup>10</sup>.

Ocorre que quanto maior a latitude multilateral do arranjo e mais alto seu nível de institucionalização maior a legitimidade das posições defendidas pelo mesmo. No entanto, não resta dúvida de que este último

atributo tende também a, proporcionalmente, diminuir a autonomia de ação dos seus membros, incluindo a possibilidade de defecção. Desnecessário dizer que esta é justamente uma das principais razões a desestimular o aprofundamento da institucionalização.

Nesse sentido, o que se nota é que a diplomacia brasileira vem procurando combinar estratégias distintas para lidar com essa equação. Chamo a atenção de que não pretendo aqui fazer propriamente uma crítica idealista da diplomacia brasileira ao sugerir como condenável o fato de o país buscar os fóruns multilaterais mais institucionalizados para obter vantagens para si — em regra, quase todos, senão todos, os Estados fazem isso. A questão central está, a meu ver, na lógica de *double standard*, em que o grau de comprometimento que o Estado se propõe a assumir varia conforme seus recursos de poder; e, principalmente, no fato de que, embora na prática se adote essa estratégia, no discurso a política externa brasileira contemporânea vem sendo apresentada como tributária de uma concepção que se move apenas pelos princípios da cooperação e não pelos interesses.

Um dos diferenciais que se procura imprimir entre os tempos da “autonomia pela distância”, quando o Brasil, muitas vezes, se favorecia da condição de carona nos regimes internacionais (Lima, 1990), e da “autonomia pela participação”, além da óbvia ênfase no maior comprometimento com as normas internacionais, é a inclusão de uma conotação mais principista e mesmo moral na segunda que nos é contemporânea. E aqui, esta reflexão se desdobra em duas partes, não necessariamente antagônicas, a saber: a necessidade de reconhecer o peso das idéias na constituição das políticas e a existência de uma segunda lógica de satisfação do “desejo de autonomia” que, ao privilegiar a estratégia da liderança, revela a natureza distinta do realismo da política externa brasileira.

Como mencionado anteriormente, não descarto a hipótese de a tese *grotiana* sobre a formação de uma sociedade regida por normas a partir



da interação dos Estados pertencer, de fato, ao terreno da prescrição antes que ao da explicação. Seja como for, acredito que a ação política é, em grande parte, derivada de premissas teóricas, donde estas passam a ser constitutivas da realidade<sup>11</sup>.

É nesse sentido que, a meu ver, é relativamente simples transpor essas reflexões para o substrato da “autonomia pela participação” da política externa brasileira que, em nome da diminuição dos custos de transação, redução de incertezas e busca de maximização de ganhos (absolutos), pretende reforçar a cooperação. Vemos assim que, sem chegar a negar algumas premissas básicas do realismo, como a visão do sistema internacional como anárquico, o princípio da auto-ajuda e a centralidade — embora não a exclusividade — do Estado nas relações internacionais, a atual política externa do Brasil reveste-se de uma visão que justifica e estimula a adesão aos regimes internacionais e às instituições que os incorporam como solução para os problemas de ação coletiva. E não são poucos os exemplos que ilustram essa tendência: adesão aos regimes de proteção de direitos humanos e meio ambiente, não-proliferação nuclear, comércio, direito das mulheres etc.

Da mesma forma, a matriz *hobbesiana* do realismo também é constitutiva da realidade, já que reúne tanto uma natureza explanatória quanto prescritiva<sup>12</sup>. Assim, até o momento em que a concepção realista *hobbesiana* das relações internacionais foi hegemônica no quadro cognitivo dos nossos formuladores de política externa, ao explicar o mundo a partir desse ponto de vista, agia-se, por consequência, com base no princípio da auto-ajuda. Da mesma forma, quando a concepção de mundo foi acrescida de uma conotação *grotiana*, a ação política passou a contribuir para a regulação. Desse modo, como ensinam os teóricos construtivistas, “a própria condição anárquica é uma ‘escolha dos Estados’, ou seja, em função da força que os mova, a ordem ou a desordem podem emergir, pois ambas estão inscritas no repertório de possibilidades do sistema internacional” (Fonseca Júnior, 1999:39).

O que quero enfatizar aqui, portanto, é que não se trata de um jogo de soma zero, onde a visão *hobbesiana* do sistema internacional presente na política externa brasileira ao longo do período em que vigorou a estratégia de busca de autonomia pela distância, teria sido substituída na sua totalidade por uma visão *grotiana*, passando esta a ser, portanto, o único eixo de estruturação e fundamento teórico da ação diplomática, ainda que eu possa reconhecer a contribuição efetiva que a crença neste fato possa oferecer para o fortalecimento de tendências.

Não há dúvida de que mudaram as condições objetivas do sistema internacional, levando a que, por um lado, algumas ameaças aos países tenham diminuído e outras modificado sua natureza e, por outro, que haja mais vantagens na cooperação, tendo em vista a crescente interdependência como decorrência da globalização. Assim, o fim da Guerra Fria contribuiu de modo substancial para, ao transformar a realidade, fazer com que o paradigma realista de base *hobbesiana* perdesse sua condição hegemônica, embora sem invalidá-lo completamente.

Destarte, ao mesmo tempo que as idéias de base *hobbesiana* foram perdendo força, ascendeu o discurso da interdependência econômica e da cooperação<sup>13</sup>. Minha hipótese, entretanto, é que a ascensão dessas novas idéias no quadro cognitivo da política externa brasileira não implicou a superação completa das que antes predominavam, e não porquanto ainda estejamos em uma fase de transição, mas porque na diplomacia brasileira, curiosamente, essas visões se completam. Nesse sentido, por um lado, concordo plenamente com a idéia de que o comportamento diplomático do Estado brasileiro pode assumir uma ou outra conotação em situações ou relativamente a questões diferentes (Goffredo Jr., 2000:99). A propósito, Fonseca Júnior parece confirmar esta hipótese ao afirmar que “no mundo de hoje as *issues* tendem a se fragmentar, o que induz a diferentes padrões de coalizões, motivados por circunstâncias específicas e tangíveis. Modelos diferenciados de construção de legitimidade” (1998:365). Por outro, quero sublinhar que isto não implica supor a preponderância dos aspectos *grotianos*, nem que ambas as

visões estejam impedidas de se manifestar em um mesmo momento e sobre uma mesma questão.

Nesse sentido, embora pertinente a perplexidade de Fonseca Júnior, com relação ao fato de que o *hobbesianismo* e o *grotianismo*, por si só, seriam insuficientes para “resolver” o problema da desigualdade na sociedade globalizada (*idem*: 80-81), a política externa brasileira parece justamente tentar resolver parte de seus problemas conjugando-os. Em outras palavras, sugiro que não representam apenas estratégias distintas aplicadas a momentos e/ou questões particulares, mas que também se somam, constituindo uma espécie de terceira estratégia, i.e, que uma esteja a serviço da outra. Como? Aqui quero retornar à questão da ordem e da justiça, afirmando que a adesão a normas internacionais de direitos humanos e/ou a adesão à regulação do comércio mundial (Frisoni, 2000), p. ex., facilitam a busca por uma maior participação na ordem.

Embora a visão *grotiana* traga com ela a ação em prol da cooperação pela justiça, o desejo de autonomia, como que em uma traição, se utiliza desta concepção para a satisfação da sua busca por poder. É dessa forma que podemos entender a relação do Brasil com os demais países da América do Sul, como tendo por base uma visão *hobbesiana* antes que *grotiana*, como um meio de garantir sua posição de liderança dentro da região e de aumentar seu poder de barganha extra-regional. Nesse sentido, esta que seria a estratégia da busca de autonomia pela liderança, é relacional, ou seja, garante a liderança no entorno sul-americano e, simultaneamente, contribui para obter mais autonomia no plano global.

Visto de outra forma, desde que neste último a assimetria de poder é desfavorável ao país, a preocupação com ganhos relativos poderia inviabilizar qualquer possibilidade de obter vitórias, afinal, comparativamente, o Brasil teria mais probabilidades de perdas que os países centrais. A fim de exponenciar suas possibilidades de ganho, portanto, a participação nos fóruns globais e, mais, a participação associada a outros Estados de seu entorno regional, por exemplo, aumentaria a

probabilidade de obtenção de ganhos absolutos. Essa cooperação regional, por outro lado, é facilitada pela convergência de interesses entre as partes *vis-à-vis* o plano global, qual seja, proteger-se dos efeitos maléficos da globalização. Assim, a diplomacia brasileira parece se pautar pela lógica da busca de ganhos absolutos no âmbito global — e para isto a cooperação intra-regional e internacional é enfatizada.

Por outro lado, no entorno regional a lógica é a da busca de ganhos relativos, donde a resistência à criação de determinados mecanismos, como o Tribunal Judicial para o Mercosul, por exemplo (Goffredo Jr., 2000:132), ou mesmo a resistência ao aprofundamento da institucionalização do Mercosul, do Grupo do Rio (Borges, 1999) ou do G-12, procuraria preservar o diferencial de poder do país. Dessa forma, a política externa brasileira, usando o chapéu do institucionalismo neoliberal, move-se em direção ao pólo *hobbesiano* pela opção em favor do baixo grau de institucionalidade.

Um outro objetivo que transparece da lógica de atuação brasileira no plano regional, também com vistas a garantir sua autonomia de ação, é evitar que se firme mais uma característica das instituições, além do grau de institucionalidade, qual seja, sua durabilidade. Tal como definida por Krasner, a durabilidade de uma instituição mede-se pela proporção com que “os princípios e as normas perduram em face da mudança das circunstâncias” (1999:44). Desse modo, ao Brasil interessa que, na eventualidade de querer alterar seu posicionamento, não se veja cerceado pela durabilidade da instituição. Um bom exemplo disto encontramos na posição ímpar assumida pelo Brasil por ocasião das denúncias de fraudes na eleição peruana de junho de 2000 que reelegera o presidente Fujimori. A fim de manter sua liberdade de ação e autonomia para pressionar individualmente o governo peruano<sup>14</sup>, embora também alegando o princípio de não-ingerência, o Brasil derrubou na OEA a proposta dos EUA de impor sanções ao Peru<sup>15</sup>, em que pese o fato de as denúncias terem sido lideradas por missão de observadores da própria OEA com apoio brasileiro.

Enfim, como bem disse Krasner a respeito do impacto relativo das normas sobre o comportamento dos atores: “sua identidade e a identidade que eles apresentam aos outros podem ser influenciadas pelos princípios e normas observados, mas seu comportamento de fato pode ser movido por uma lógica de conseqüências dissociada do princípio” (*idem*:57). Assim sendo, a diplomacia brasileira afirma-se internacional e regionalmente com base no discurso da cooperação, fundamento do liberalismo, mas se utiliza de mecanismos de escape que se traduzem em baixa institucionalidade e relativa durabilidade de alguns arranjos institucionais, desviando-se e, no limite, adiando a questão da justiça no plano regional onde o equilíbrio na balança de poder tem preponderância.

Enfim, ao mesmo tempo que, no plano regional, há maior presença da vertente *hobbesiana* pela via da baixa institucionalidade e pouca durabilidade das instituições, nota-se que há resistência em se assumir o papel de *hegemon* no que ele implica custos, embora se lute pela garantia dos benefícios. As iniciativas de cooperação são bem-vindas mesmo se — e às vezes não há como ser diferente — capitaneadas por um líder. Ao fazê-lo, entretanto, este deve, à moda de um *hegemon* em uma visão benevolente da hegemonia (Snidal, 1985), arcar com os custos da estabilidade, ou seja, estar disposto a absorver os custos da cooperação em favor desse bem público, i.e., disposto a gerir os problemas de ação coletiva. Ao evitar fazê-lo, ou seja, ao manter seus interesses de curto prazo em primeiro plano, como parece vem sendo a estratégia da diplomacia brasileira no plano regional, dificulta, quando não inviabiliza, a cooperação institucionalizada entre os pares (Kindleberger, 1981; 1986). Isto não implica dizer que o Brasil vem adotando neste plano uma postura de *carona* — Estados que se beneficiam da cooperação sem contribuir com seus custos —, mas também não se pode atribuir a ele o perfil clássico do *hegemon* que, tendo a capacidade de estabelecer as regras e de implementá-las, age conforme esta capacidade, posto que ele evita, em benefício próprio, os custos do aprofundamento da institucionalidade

das regras, nesse sentido mais preocupado com os ganhos relativos. Afinal, quanto mais apertadas as amarras das regras mais os Estados fortes deverão ser restritos na sua autonomia de ação, tendo em vista o fato de que os demais Estados terão mais autonomia graças a estas mesmas regras. Enfim, embora o Brasil já tome parte e seja mesmo um dos promotores de arranjos regionais — como o Mercosul e o Grupo do Rio —, mesmo nestes se evita um maior aprofundamento institucional, garantindo assim sua maior liberdade de ação.

É, portanto, na manutenção do “desejo de autonomia” que se percebe a recorrência do componente realista na política externa e o que me levou a batizar o novo paradigma da política externa de *institucionalismo pragmático*.

### Conclusão

Caminhando para a conclusão, é preciso sublinhar que, por comparação, assim como o *realismo periférico* da política externa do presidente Menem (1989-1999)<sup>16</sup>, o *institucionalismo pragmático* da política externa brasileira contemporânea também combina uma dimensão explanatória e outra prescritiva. No entanto, enquanto o *realismo periférico* propõe promover o desenvolvimento econômico da Argentina em sua condição periférica via alinhamento com os Estados Unidos, o *institucionalismo pragmático* supõe que — e trabalha no sentido de — quanto maior a presença brasileira no sistema internacional através das instituições, maior o acesso ao desenvolvimento e à autonomia de ação. Ocorre que, tendo a busca de autonomia maior peso na diplomacia brasileira que a busca de justiça, se admite que aquela possa ser buscada tanto mediante arranjos de cooperação com alto grau de institucionalização, quanto por outros, cujo grau de institucionalização é mantido propositalmente baixo a fim de garantir a posição de liderança do país.

Dessa forma, o Brasil recupera as naturezas *grotiana* e *hobbesiana* do realismo da política externa brasileira. Por um lado, reforça a opção pelo

institucionalismo já que por se autodefinir como um país intermediário com recursos limitados de poder, supõe que a adesão às normas de regulação internacional lhe garante a preservação de espaços de autonomia; por outro, igualmente devido à mesma autopercepção e ao fato de resgatar a condição do país de pertencer a um subsistema de poder, supõe que neste sua atuação deve ser calcada em princípios de poder, garantindo-lhe maior autonomia, mas igualmente um reforço multilateral para buscar mais voz no sistema global. É nesse sentido que as preocupações de nossos diplomatas em influenciar os rumos do atual concerto internacional passam pela consolidação de nossa posição na América do Sul (Fonseca Júnior, 1999:52). Assim, pode-se dizer que o *institucionalismo pragmático* claramente se insere no rol do realismo liberal, como classificado por Dunne (1997a:113), ou seja, como tributário tanto da tradição *hobbesiana* quanto da *grotiana*.

É preciso que se note, entretanto, que, apesar das semelhanças com o *globalismo grotiano*, não se trata de sua reedição, pois já não mais existem as condições que outrora geraram e mantiveram este paradigma, como afirmado anteriormente. Hoje, a interdependência é que é geradora dos arranjos de cooperação. Ocorre que, como disse Buzan, “a interdependência tornou-se não um substituto da política de poder, mas uma nova estrutura desta” (1996:56).

Concluindo, em que pesem as vantagens ou, por outra, os avanços substantivos decorrentes de uma ação política calcada em princípios mais “universalmente” ou, pelo menos, “ocidentalmente” compartilhados que apontam em grande medida para uma melhoria real nas condições de vida das populações, não se pode negar — ao menos ao analista cabe sublinhar — a existência de princípios de poder embutidos na lógica da política externa brasileira da atualidade.

Identificar essa duplicidade na diplomacia brasileira não implica, necessariamente, criticá-la. Mas perceber sua existência como uma estratégia ajuda a entendê-la e analisá-la melhor, em vez de se esperar uma suposta,

mesmo que desejável, caminhada em direção a uma sociedade internacional. Assim, completando a afirmação de Krasner de que “no sistema internacional, nenhum arranjo institucional [...] pode ser tido como dado. Uma lógica de conseqüências sempre pode prevalecer sobre uma lógica de adequação” (1999:72), eu diria que também a relação custo/benefício muitas vezes se sobrepõe ao reino dos princípios.

(Recebido para publicação em outubro de 2000)

---

## Notas

- 1.** A propósito, em maio deste ano, alguns dos principais jornais do país publicaram uma declaração atribuída ao presidente Fernando Henrique Cardoso a respeito das ações da chamada Operação Condor, em que afirmava: “há poucos dias os meios de comunicação lembravam denúncias de formas espúrias e sombrias de cooperação entre governos autoritários da região — *se é que isto merece o nome de cooperação [...]*” (*Jornal do Brasil*, 19/5/00, ênfases minhas).
- 2.** Em seu artigo, Milner resume os três meios pelos quais a cooperação pode ser instituída: por acordo *tácito*, por *negociação* ou por *imposição*, e atenta para o fato de que embora este último tipo possa parecer anômalo, desde que ocorra coordenação política mútua em direção a ganhos conjuntos, ele responde aos requisitos da definição de cooperação (Milner, 1992:469-470).
- 3.** A fidelidade a determinados princípios do Direito Internacional, como o de não-intervenção e de autodeterminação, já serviu a projetos bastante distintos. Assim, temos situações em que a recusa a se submeter aos regimes de proteção dos direitos humanos, p. ex., se baseou no princípio da autodeterminação. De fato, a relação instrumental que se estabelece com o Direito Internacional é característica dos momentos e/ou das questões em que se destaca a aplicação do realismo de natureza *hobbesiana* na nossa política externa. Como explica Fonseca Júnior, ao se referir a como o realismo trata as obrigações jurídicas no sistema internacional: “as necessidades da ‘razão de Estado’ como pivô do comportamento internacional colocam a obrigação de cumprir tratados, obrigação que faz a essência do direito internacional, em posição subordinada às necessidades e objetivos de poder. A palavra empenhada será ou não cumprida em função do custo da oportunidade do cumprimento. O elemento de cálculo é que decide no cumprimento da norma, e não o fato de que existe



a obrigação convencional” (1998:53). E assim será até que se consiga — e aqui abandono a conotação explanatória da teoria em favor da sua conotação constitutiva — que o Direito Internacional, como querem os *grotianos*, se converta na “expressão de convergências que se transformam progressivamente em constrangimentos institucionais crescentes e cada vez mais fortes para o comportamento dos Estados” (*idem*:70).

**4.** Dentre as mais importantes, destacam-se: 1) as transformações na ordem internacional com o fim da Guerra Fria, quando se extingue a alternativa soviética, os Estados Unidos recuperam a hegemonia político-militar e a América Latina perde sua importância estratégica; 2) a transformação do paradigma tecnológico; 3) os processos de globalização, regionalização e transnacionalização; 4) a vitória do projeto neoliberal; e 5) as transformações domésticas no Brasil — redemocratização e crise do modelo de ISI.

**5.** Um dos documentos que exemplificam esse quadro é, sem dúvida, as Diretrizes de Política Externa, do Plano de Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, no qual são diversas as passagens em que se afirma os objetivos de participar na resolução dos problemas internacionais através de maior presença nos fóruns internacionais, em que se discute as regras de convívio entre os Estados (Cardoso, 1994:87-89). Da mesma natureza, encontramos discursos do ministro Lampreia como, p. ex., aquele em que afirma “hoje a autonomia passa necessariamente pela integração com outros países, e não apenas no âmbito regional, mas também por parcerias internacionais cuidadosamente construídas e aprofundadas. Passa, ainda, diferentemente do que se poderia intuir, por um mundo governado não por menos e sim por *mais* regras internacionais” (Lampreia, 1998:6, ênfase no original).

**6.** Wight advoga existir uma distinção clara entre o que seria o realismo (com base em Hobbes) e o racionalismo (Grotius), sugerindo que o racionalismo se encontraria entre a tradição realista (*hobbesiana*) e a universalista (*kantiana*) (Wight, 1991).

**7.** Para uma discussão sobre o realismo e suas visões, ver Legro e Moravcsik, (1999).

**8.** Ao que parece, o debate sobre a soberania também atingiu a teoria, sendo cada vez mais difícil atribuir, digamos assim, territorialidade a um paradigma. Meu objetivo, portanto, é, reconhecendo esse cruzamento de fronteiras, procurar lançar alguma luz sobre como, quando e por que a diplomacia brasileira se apóia em diferentes premissas teóricas da disciplina.

**9.** Em contraposição aos que observam que para os *grotianos* a justiça é moralmente prioritária à ordem, lembro que, como afirmou Lima, para estes “a ordem é condição da justiça, sem ordem não existe justiça, portanto [...] ainda que moralmente a justiça seja prioritária, do ponto de vista pragmático, a ordem tem precedência” (1995). Nesse sentido, sustento que, por vezes, a diplomacia brasileira deixa transparecer a

prevalência da ordem sobre a justiça ou, como dito por Dunne, a regulação de interesses antes que a transformação das identidades (1997b:159).

**10.** Inúmeros podem ser os atributos que tornam um determinado arranjo mais institucionalizado, tais como: regras de adesão e procedimento; contribuições financeiras; rotatividade dos cargos; regularidade nos encontros; assinatura de acordos etc. Neste artigo estarei utilizando uma avaliação um tanto impressionista para qualificar os arranjos citados o que, entretanto, não invalida a estrutura da argumentação.

**11.** Nas palavras de Smith, “as teorias a respeito do mundo em que vivemos nos fazem agir de certa maneira, e isto, de certa forma, pode fazer com que as teorias que esposamos se autoconfirmem” (1997:167).

**12.** Barry Buzan sintetiza bem esse problema ao afirmar que “Por sacralizar na teoria os Estados, o conflito e a política de poder, os realistas ajudam a criar profecias que se autocumprem. Se as pessoas acreditarem que o poder é a chave das relações humanas, então elas se comportarão de modo a que ele o seja” (1996:54).

**13.** Um interessante instrumento analítico para se examinar esse processo ainda incipientemente explorado pela literatura, seria o de *institutional de-embeddedness*, utilizado por Corrales e Feinberg em seu estudo sobre a formação de regimes de cooperação de amplitude hemisférica. Em resumo, os autores afirmam que “a fim de que os regimes emerjam, é preciso que tradições intelectuais obstrucionistas declinem, como resultado da ascensão de tradições intelectuais rivais, invalidação empírica ou *institutional de-embeddedness* no Estado e nos níveis transnacionais e sociais” (1999: 31).

**14.** “Brasil Lidera Pressão por Eleição Antecipada”, *Folha de S. Paulo*, 24/9/00; “FHC Ajudou a Conseguir Refúgio para Montesinos”, *Folha de S. Paulo*, 25/9/00.

**15.** “FH Ajudou a Negociar a Viagem”, *O Globo*, 26/9/00.

**16.** Assim batizado por Roberto Russell, mas de fato desenvolvido por Carlos Escudé (1991), este se constituiria em uma espécie de modelo de inserção internacional para países periféricos, cujo principal objetivo seria a promoção do desenvolvimento econômico, e cuja viabilização pressuporia o alinhamento às diretrizes dos países centrais em detrimento da confrontação. Assim sendo, um país como a Argentina — dependente e de baixa importância estratégica para os Estados Unidos — deveria buscar o alinhamento com os Estados Unidos como eixo principal de sua diplomacia, posto que essa atuação seria geradora de desenvolvimento econômico, por sua vez promotora de maior autonomia (Escudé, 1997).

## Referências Bibliográficas

ARBILLA, José María. (1997), *A Diplomacia das Idéias: A Política da Renovação Conceitual da Política Externa na Argentina e no Brasil (1989-1994)*. Dissertação de Mestrado, IRI/PUC-Rio.

BORGES, Bruno de Moura. (1999), *Concertação Política: O Grupo do Rio e a Cooperação Latino-Americana*. Rio de Janeiro, mimeo.

BROWN, Chris. (1997), *Understanding International Relations*. Houndmills, MacMillan Press.

BULL, Hedley. (1995), *The Anarchical Society — A Study of Order in World Politics*. Houndmills, MacMillan Press.

BUZAN, Barry. (1996), "The Timeless Wisdom of Realism?", in S. Smith, K. Booth e M. Zalewski (eds.), *International Theory: Positivism and Beyond*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 47-65.

CAPORASO, James A. (1993), "International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations", in J. G. Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters — The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York, Columbia University Press, pp. 51-90.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1994), *Mãos à Obra, Brasil — Proposta de Governo*. Brasília, s/e.

CORRALES, Javier e FEINBERG, Richard E. (1999), "Regimes of Cooperation in the Western Hemisphere: Power, Interests, and Intellectual Traditions". *International Studies Quarterly*, vol. 43, nº 1, pp. 1-36.

DUNNE, Timothy. (1997a), "Realism", in J. Bailys e S. Smith (eds.), *The Globalization of World Politics — An Introduction to International Relations*. Oxford, Oxford University Press, pp. 109-124.

\_\_\_\_\_. (1997b), "Liberalism", in J. Bailys e S. Smith (eds.), *The Globalization of World Politics — An Introduction to International Relations*. Oxford, Oxford University Press, pp. 147-163.

ESCUDE, Carlos. (1991), "La Política Exterior de Menem y su Sustento Teórico Implícito". *América Latina/Internacional*, vol. 8, nº 27.

\_\_\_\_\_. (1997), *Foreign Policy Theory in Menems Argentina*. Gainesville, University Press of Florida.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. (1998), *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

\_\_\_\_\_. (1999), "Anotações sobre as Condições do Sistema Internacional no Limiar do Século XXI: A Distribuição dos Pólos de Poder e a Inserção Internacional do Brasil". *Política Externa*, vol. 7, nº 4, pp. 36-57.

FRISONI, Marcello Cappucci. (2000), *Diplomacia Brasileira e Regulamentação Internacional do Comércio Eletrônico: Uma Política Externa Propositiva?* Dissertação de Mestrado, IRI/PUC-Rio.

GOFFREDO Jr., Gustavo Senéchal de. (2000), *Tradição, Normas e Política Externa Brasileira para os Direitos Humanos*. Dissertação de Mestrado, IRI/PUC-Rio.

GROTIUS, Hugo. (1925), *Law of War and Peace*. Oxford, Clarendon Press.

HERZ, Mônica. (2000), *O Estudo de Relações Internacionais no Brasil Hoje*. Trabalho apresentado no seminário Ciência Política no Brasil Hoje, Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Ouro Preto, MG, julho.

HIRST, Monica. (1992), "Relações Internacionais no Brasil como Área de Pesquisa", in S. Miceli (org.), *Temas e Problemas da Pesquisa em Ciências Sociais. Série Seminários e Debates*. São Paulo, IDESP, pp. 64-74.

\_\_\_\_\_. (1996), "A Política Externa do Segundo Governo Vargas (1951-54)", in J. A. G. Albuquerque (coord.), *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira, 1930-1990* (vol. 1). São Paulo, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais-USP/Cultura Editores Associados, pp. 211-230.

KINDLEBERGER, Charles. (1981), "Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods and Free Riders". *International Studies Quarterly*, vol. 25.

\_\_\_\_\_. (1986), "Hierarchy Versus Inertial Cooperation". *International Organization*, vol. 40, outono.

KRASNER, Stephen. (1999), *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton, Princeton University Press.

LAFER, Celso e FONSECA JÚNIOR, Gelson. (1994), "Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas", in G. Fonseca Júnior e S. H.

---

**Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre...**

Nabuco de Castro (orgs.), *Temas de Política Externa Brasileira II* (vol.1). Brasília/São Paulo, IPRI/Paz e Terra, pp. 49-77.

LAMPREIA, Luiz Felipe. (1998), As Perspectivas da Situação Mundial e a Política Externa do Brasil. Exposição no X Fórum Nacional, Rio de Janeiro, 12 de maio (<http://www.mre.gov.br>).

LEGRO, Jeffrey W. e MORAVCSIK, Andrew. (1999), "Is Anybody Still a Realist?". *International Security*, vol. 24, nº 2, pp. 5-55.

LIMA, Maria Regina Soares de. (1990), "A Economia Política da Política Externa Brasileira: Uma Proposta de Análise". *Contexto Internacional*, ano 6, nº 12, pp. 7-28.

\_\_\_\_\_. (1994), "Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña". *América Latina/Internacional*, vol.1, nº 2, pp. 27-46.

\_\_\_\_\_. (1995), Ordem e Justiça Internacional. Exposição apresentada na conferência A Nova Ordem Política e Econômica Internacional — Uma Perspectiva Brasileira. Cpdoc/IBRE-FGV, Rio de Janeiro.

MILNER, Helen. (1992), "International Theories of Cooperation among Theories — Strengths and Weaknesses". *World Politics*, vol. 44, nº 3, pp. 466-496.

MOURA, Gerson. (1980), *Autonomia na Dependência*. Rio de Janeiro, Ed. Nova Fronteira.

PRZEWORSKI, Adam. (1993), "A Falácia Neoliberal". *Lua Nova*, nº 28/29.

RICUPERO, Rubens. (1995), "O Brasil, América Latina e os EUA desde 1930: 60 Anos de uma Relação Triangular", in *Visões do Brasil: Ensaio sobre a História e a Inserção Internacional do Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. Record, pp. 325-357.

RUGGIE, John G. (1993), "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", in J. G. Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters — The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York, Columbia University Press, pp. 3-47.

RUSSELL, Roberto e TOKATLIAN, Juan. (2000), Globalización y Autonomía: Una Visión desde el Cono Sur. Trabajo apresentado no *workshop* El Estado del Debate Contemporáneo en Relaciones Internacionales. Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 27-28 de julho.

SILVA, Alexandra de Mello e. (1995), "O Brasil no Continente e no Mundo: Atores e Imagens na Política Externa Brasileira Contemporânea". *Estudos Históricos*, vol. 8, nº 15, pp. 95-118.

SKIDMORE, David. (1997), "Introduction: Bringing Social Orders Back In", in D. Skidmore (ed.), *Contested Social Orders and International Politics*. Nashville/London, Vanderbilt University Press, pp. 3-34.

SMITH, Steve. (1997), "New Approaches to International Theory", in J. Bailys e S. Smith (eds.), *The Globalization of World Politics — An Introduction to International Relations*. Oxford, Oxford University Press, pp. 165-190.

SNIDAL, Duncan. (1985), "The Limits of Hegemonic Stability Theory". *International Organization*, vol. 39, nº 4.

WIGHT, Martin. (1991), *International Theory — The Three Traditions* (editado por G. Wight e B. Porter). Leicester/London, Leicester University Press.

## Resumo

### **Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea**

O artigo procura identificar as principais matrizes teóricas da política externa brasileira contemporânea e sua relação com o chamado “desejo de autonomia”, concluindo que já é possível falar de um novo paradigma diplomático a orientar a inserção internacional do país, o *institucionalismo pragmático*, uma combinação entre o realismo de natureza *hobbesiana* e o de natureza *grotiana*.

**Palavras-chave:** Realismo Grotiano — Realismo Hobbesiano — Autonomia — Política Externa Brasileira — Globalismo — Americanismo — Institucionalismo Pragmático

---

## Abstract

### **Betrayed by the Will — An Essay on the Theory and the Practice of the Contemporary Brazilian Foreign Policy**

The article seeks to identify the main theoretical traditions of the contemporary Brazilian foreign policy and their relation with the so called “will of autonomy”. The author concludes that it is already possible to identify a new diplomatic paradigm to guide Brazil’s international insertion, the *pragmatic institutionalism*, a combination between *Grotian* realism and *Hobbesian* realism.

**Keywords:** Grotian Realism — Hobbesian Realism — Autonomy — Brazilian Foreign Policy — Globalism — Americanism — Pragmatic Institutionalism