

Coleção



Comenius

HISTÓRIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

TEORIA E PROCESSOS

Organizadores

Mônica Leite Lessa

Williams da Silva Gonçalves



CIÊNCIAS SOCIAIS

História das Relações Internacionais
teoria e processos



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Reitor Nival Nunes de Almeida

Vice-reitor Ronaldo Martins Lauria



Editora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Conselho Editorial

Augusto José Maurício Wanderley

César Benjamin

Donaldo Bello de Souza

Evanildo Bechara

Francisco Manes Albanesi Filho

Lúcia Bastos (presidente)



História das Relações Internacionais

teoria e processos

Organizadores

Mônica Leite Lessa

Williams da Silva Gonçalves



Rio de Janeiro, 2007

Copyright © 2007, Mônica Leite Lessa e Williams da Silva Gonçalves

Todos os direitos desta edição reservados à Editora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. É proibida a duplicação ou reprodução deste volume, ou de parte do mesmo, sob quaisquer meios, sem autorização expressa da editora.

EdUERJ

Editora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Rua São Francisco Xavier, 524 | Maracanã

CEP 20550 900 | Rio de Janeiro | RJ

Tel. | Fax.: (21) 2587 7788 | 2587 7789

website www2.uerj.br/eduerj

email eduerj@uerj.br

Editora Executiva

Coordenadora da Coleção Comenius

Assessoria de Comunicação

Coordenador de Publicações

Coordenador de Revisão

Revisão

Coordenadora de Produção

Projeto Gráfico

Capa

Apoio Administrativo

Lúcia Bastos

Sandra Galvão

Sandra Galvão

Renato Casimiro

Fábio Flora

Andréa Ribeiro

Jaqueline Cosendey

Rosania Rolins

Anderson Leal

Heloisa Fortes

Maria Fátima de Mattos

Rosane Lima

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / NPROTEC

H673 História das Relações Internacionais: teoria e processos / Organizadores,
Mônica Leite Lessa, Williams da Silva Gonçalves. Rio de Janeiro:
EdUERJ, 2007.
250 p. – (Coleção Comenius)

ISBN 978-85-7511-106-2

1. Relações internacionais – História. 2. Brasil – Relações exteriores – História. I. Lessa, Mônica Leite. II. Gonçalves, Williams da Silva. III. Série.

CDU 327(091)

Sumário

Prefácio 7

História das Relações Internacionais 13

Williams da Silva Gonçalves

Sinopse da História das Relações Externas Brasileiras 43

Orlando de Barros

A evolução dos processos de integração na América Latina 111

Miriam Gomes Saraiva

Geopolítica das Relações Internacionais 133

Eli Alves Penha

Relações econômicas internacionais:

a Era Colombiana e a marcha da insensatez 163

Fernando Roberto de Freitas Almeida

Movimentos migratórios:

resgate necessário nas Relações Internacionais 197

Lená Medeiros de Menezes

O estudo da dimensão cultural nas Relações Internacionais:

contribuições teóricas e metodológicas 223

Hugo R. Suppo e Mônica Leite Lessa

Prefácio

Promover o estudo das relações internacionais tem sido preocupação constante de professores e pesquisadores da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Nos anos de 1960, o currículo do curso de graduação em História já incluía a disciplina História das Relações Internacionais, evidenciando o interesse em proporcionar a seus alunos formação abrangente e moderna na área dos estudos históricos. Em 1986, como parte da grande mobilização da comunidade universitária para injetar oxigênio democrático na instituição tão sacrificada na vintena autoritária que se esgotava, formou-se o Instituto Superior de Estudos Brasileiros e Internacionais (ISEBI), que, reunindo professores e pesquisadores de renome, buscava reavivar o pendor da UERJ pelo estudo das Relações Internacionais. Em 1993, professores do Departamento de História, inconformados com a dissolução do ISEBI e incansáveis em sua determinação de contribuir para o soerguimento da instituição universitária, decidiram-se pela criação da pós-graduação *lato sensu* em História das Relações Internacionais.

A Especialização, como logo ficou conhecida por discentes e docentes, tornou-se referência para os interessados nessa área de estudos. Mesmo depois da criação do mestrado em História, que inclui as Relações Internacionais entre suas linhas de pesquisa, os docentes perseveraram em seu trabalho, gratificando-se com o reconhecimento dos alunos e a confiança da CAPES, que, durante alguns anos, apoiou com bolsas de estudo os estudantes mais necessitados. Já passaram pelas salas de aula da Especialização cerca de 250 estudantes. Nos primeiros anos, a maioria era formada por graduados em História em busca de reciclagem para a prática docente no ensino médio e de orientação para a preparação do exame de seleção para o curso de mestrado. Com o correr do tempo e a crescente curiosidade pelas relações internacionais que profissionais de todos os setores passaram a sentir – a fim de melhorar o desempenho de suas atividades e obter novas oportunidades no mercado de trabalho –,

jornalistas, geógrafos, militares, advogados e outros passaram a cursar a especialização da UERJ.

Dentre esses tantos, para orgulho do corpo docente, vários abraçaram a carreira acadêmica realizando pesquisa nos níveis de mestrado e doutorado, no Brasil e no exterior, e se tornaram professores e pesquisadores das Relações Internacionais e de História das Relações Internacionais. Outros ampliaram seus horizontes profissionais e intelectuais enriquecendo-se com a visão crítica a respeito das relações internacionais e da política externa brasileira, que incorporaram à prática cidadã de membros ativos da sociedade.

Esta coletânea deve ser apreciada como parte do trabalho desenvolvido pelo corpo docente da Especialização de História das Relações Internacionais. O conteúdo dos artigos é resultado da reflexão crítica que todos os professores e pesquisadores estão permanentemente empenhados em realizar, com vistas a contribuir para o mais claro entendimento dos processos históricos, em conformidade com as mais aperfeiçoadas e rigorosas metodologias de trabalho científico.

Os textos que compõem este livro devem ser compreendidos como sínteses dos conteúdos das disciplinas do curso. Expressam as diferentes direções tomadas pelas pesquisas realizadas por cada um dos professores. Em meio a essa diversidade, sobressai a unidade que forma o espírito do trabalho coletivo – e nada o define melhor que a busca de uma visão brasileira das relações internacionais. Por “busca”, devemos entender o esforço em pensar tais relações com base no interesse nacional em promover o desenvolvimento. E mais: refletir em função do lugar que o país ocupa na estrutura do sistema internacional.

Constitui preocupação de todos discutir com nossos alunos a necessidade de submeter os instrumentos conceituais das relações internacionais à crítica, de modo a evidenciar que tais instrumentos não são socialmente neutros – estão umbilicalmente ligados a determinados interesses nacionais. Idéias como equilíbrio de poder para manutenção da paz mundial, poder bruto e poder brando, interdependência complexa, globalização e estabilidade hegemônica não podem ser assimiladas acriticamente.

Pelo fato de a disciplina ter sido elaborada nos meios intelectuais e acadêmicos das grandes potências, especialmente dos Estados Unidos

e da Inglaterra, é natural que nos conceitos estejam compreendidas percepções próprias às elites intelectuais e políticas desses países. Assim sendo, o uso analítico que fazemos de tais idéias deve ser antecedido pela reflexão acerca de sua pertinência à realidade da inserção internacional do Brasil. Caso contrário, corremos o risco de inconscientemente funcionarmos como meros propagadores de idéias para a manutenção do *status quo*.

Deixemos bem claro que não se trata de rejeitar ou desdenhar do notável progresso que os grandes centros universitários do exterior têm promovido na área da História das Relações Internacionais. Trata-se de se apropriar desse conhecimento para, a partir dele, tornarmos nossos alunos capazes de entender o papel que ele desempenha no processo de evolução da disciplina e usá-lo em favor de uma melhor percepção das relações internacionais e da política externa brasileira.

O primeiro dos sete artigos propõe uma instigante discussão acerca da construção da história das relações internacionais. Dividido em três partes, o texto é composto de uma *mise au point* sobre a referida disciplina, sua evolução e os desafios enfrentados desde seu surgimento, sendo o maior de todos a distinção entre História das Relações Internacionais e História Diplomática. Ao apresentar os conceitos definidores de ambas, bem como suas principais características, diferentes abordagens teórico-metodológicas e contribuições para os estudos das relações internacionais, Williams da Silva Gonçalves reafirma a visão daqueles que acreditam que a História das Relações Internacionais é fruto do encontro da História Diplomática com as Relações Internacionais, do diálogo da Ciência Política com a História. Já a segunda parte é dedicada à análise do desenvolvimento da História Diplomática a partir de seu contexto histórico e de suas especificidades teórico-metodológicas, inclusive no Brasil. Por fim, reside na terceira e última parte do artigo a originalidade de sua proposta: são examinados os papéis de Pierre Renouvin e de José Honório Rodrigues à frente do processo de constituição da disciplina em foco, na Europa e no Brasil, respectivamente. Ao destacar a primazia do trabalho de Rodrigues no aprimoramento e aprofundamento da História da Política Externa Brasileira, Gonçalves sublinha quão convergente foi a obra dos dois referidos historiadores para a construção da História das

Relações Internacionais *tout court* e para o redimensionamento positivo do lugar da História na compreensão da vida internacional.

O artigo seguinte, “Sinopse da História das Relações Externas Brasileiras”, fornece um alentado estudo sobre as relações exteriores do Brasil, desde o Primeiro Império até a redemocratização, em 1985. O autor analisa a evolução da inserção internacional do país à luz de sua política interna, que, por sua vez, é sempre examinada em ângulo com as grandes questões internacionais do período. Políticas, interesses, contendas, acordos, tratados e missões são assim revistos por Orlando de Barros a partir da produção dos melhores especialistas no assunto, o que representa, para o leitor, um sério e inteligente resumo historiográfico.

No terceiro artigo, Miriam Gomes Saraiva comparece com um tema candente nos dias atuais: “A evolução dos processos de integração na América Latina”. Ela estabelece as origens, as razões e os objetivos desse processo de integração, a partir do pan-americanismo – sua afirmação como projeto regional, nos anos de 1960, baseada nas idéias da Cepal e na breve experiência da Alalc –, para enfim deter-se nos desafios surgidos nos anos de 1990, quando a normalização da vida política da região é confrontada por grandes mudanças no cenário internacional, como o fim da bipolaridade e a aceleração do processo de globalização. Combinando narrativa histórica e análise conceitual com desenvoltura, a autora oferece ao leitor um texto indispensável para a compreensão dos processos integracionais passados e em curso.

Em “Geopolítica das relações internacionais”, tema pouco abordado no Brasil após o fim do regime militar, ao contrário da tendência que vem se impondo na Europa e nos Estados Unidos nas duas últimas décadas, o geógrafo Eli Alves Penha reconstitui a evolução de uma disciplina mítica e ao mesmo tempo controversa para destacar sua importância para as Relações Internacionais. No entanto, segundo o autor, se a geopolítica fora reduzida à dimensão estritamente bélico-militar – em virtude de o nazifascismo ter transformado a dimensão geográfica em um fator absoluto na política internacional –, ela ganhou novo *status* após o fim da URSS e passou a ser, cada vez mais, integrada como uma disciplina fundamental para os estudos das relações internacionais. Ao conceber seu artigo em quatro partes (o surgimento da geopolítica e seu contexto histórico, suas

principais definições e conceitos; apresentação das teorias geopolíticas clássicas; análise da geopolítica da Guerra Fria; e geopolítica das principais questões internacionais após setembro de 2001), Penha assina uma competente introdução ao tema e convida o leitor a uma reflexão sobre “a validade das teorias geopolíticas, considerando a atual distribuição do poder mundial contemporâneo e as possibilidades de reordenamento das relações internacionais que interessam ao Brasil”.

Já “Relações econômicas internacionais: a Era Colombiana e a marcha da insensatez”, de Fernando Roberto de Freitas Almeida, confronta as diferentes visões sobre a evolução da economia mundial sob a perspectiva da longa duração. Discute a problemática da autonomia das economias mundiais e apresenta algumas dificuldades conceituais para a formulação de uma História da Economia Internacional; pois, se há “questões globais” de amplo interesse, elas são tratadas a partir de idéias concebidas basicamente no ambiente europeu, ou dele derivadas. Assim, o texto apóia-se na conceituação braudeliana de uma economia estruturada em três andares – o da produção material, o da circulação ou do mercado e o das altas finanças – e na afirmação de Gunder Frank de que uma história do sistema mundial (ou de um sistema mundial) precisa ter em conta que as milenares inter-relações da Afro-Eurásia incorporaram, após 1492, as Américas. Em nosso tempo, uma rearticulação da economia mundial estaria em curso.

Em “Movimentos migratórios: resgate necessário nas relações internacionais”, Lená Medeiros de Menezes chama a atenção do leitor para duas dimensões do tema que trata: a gravidade crescente de um fenômeno social que atingiu escala planetária e as insuficiências das abordagens existentes no campo das relações internacionais. A partir dessas constatações, a autora destaca os enfoques analíticos que os processos migratórios receberam por parte de alguns dos expoentes das relações internacionais, assinalando como essas análises foram condicionadas pelos processos de descolonização e pela Guerra Fria, o que impôs uma visão datada para um fenômeno que insiste em se renovar segundo as diversas conjunturas locais, nacionais e internacionais. Ao alertar que, num mundo cada vez mais interdependente, os acontecimentos nacionais têm, imediatamente ou em curto prazo, repercussão mundial, alterando

a realidade planetária, Menezes defende novas abordagens do mesmo problema, contemplando as especificidades decisivas das duas últimas décadas do século XX – sobretudo porque “as migrações internacionais permanecem como desafio a pressionar por mudanças”.

Um tema raramente abordado nas obras especializadas é a dimensão cultural das relações internacionais. Entretanto, a partir da publicação de *O choque de civilizações*, a cultura ganhou destaque, para o bem e para o mal. O último artigo deste livro intitula-se “O estudo da dimensão cultural nas relações internacionais: contribuições teóricas e metodológicas”. Nele, seus autores – Hugo R. Suppo e Mônica Leite Lessa – situam o tema na historiografia nacional e internacional para discutir as várias abordagens propostas por alguns especialistas das relações internacionais e apontar os grandes desafios intrínsecos da problemática cultural. As relações culturais, entendidas como sistema, são aqui analisadas como elemento constitutivo das ligações entre os Estados/sociedades, e não mais como um subproduto da dimensão econômica ou política da vida internacional. “Antecipando Samuel P. Huntington, porém sem preconizar as mesmas saídas que este”, escreveram Suppo e Lessa: “constatamos que muitos dos autores aqui citados consideram que as polarizações nacionais e internacionais serão, cada vez mais, de cunho cultural”. Logo, mais uma razão para os especialistas se debruçarem seriamente sobre o que Philip Coombs denominou a “quarta dimensão das relações internacionais”.

Mônica Leite Lessa e Williams da Silva Gonçalves

História das Relações Internacionais

Williams da Silva Gonçalves

As relações internacionais têm sido objeto de grande atenção por parte daqueles que se dedicam às Ciências Sociais. Esse interesse começou a se pronunciar no início da década de 1990, quando o fim da Guerra Fria deu partida à intensa discussão a respeito do processo de globalização, e confirmou-se desde os ataques terroristas aos alvos norte-americanos, em setembro de 2001.

Esses acontecimentos despertaram a atenção dos estudiosos das Ciências Sociais, pois contribuíram decisivamente para a consolidação de uma idéia apresentada anteriormente, segundo a qual os Estados haviam se elevado a um grau de interdependência irreversível. Passou a predominar a idéia de que já não havia mais como distinguir os processos internos dos externos. Isto é, inevitavelmente, todas as decisões relativas a questões internas passavam a apresentar efeitos externos, enquanto as decisões relativas a questões externas acabavam produzindo efeitos internos. Desse modo, o conhecimento da realidade, em todas as suas dimensões, devia passar a incluir, necessariamente, o conhecimento das relações internacionais.

O movimento intelectual decorrente dessa nova maneira de perceber as relações internacionais mobilizou não apenas politólogos, economistas e juristas, mas também historiadores. Devido à sua complexidade, o conhecimento dos problemas internacionais contemporâneos requer a análise histórica. Não basta compreender o funcionamento das instituições e a capacidade de codificação conceitual de certos aspectos da realidade. Para a produção do conhecimento, é indispensável acrescentar a esse trabalho intelectual de interpretação da realidade a articulação dos elementos ao longo do tempo. Somente quando examinados à luz de sua dimensão temporal, os fenômenos sociais, políticos, econômicos e culturais tornam-se cognoscíveis.

Essa mobilização em torno dos historiadores para a produção de conhecimento acerca das relações internacionais teve como importante

efeito despertar a atenção dos estudiosos para a História das Relações Internacionais. Esse ramo antigo dos estudos históricos, que por tanto tempo ficara relegado a plano secundário, voltava a ter posição de destaque. O caráter de urgência que passou a marcar o conhecimento sobre determinadas questões internacionais demonstrou que, sem o concurso da História das Relações Internacionais, os fenômenos do presente revelavam-se incompreensíveis.

Quem se sente motivado a elevar seus conhecimentos referentes à História das Relações Internacionais – para participar positivamente do debate sobre as questões internacionais contemporâneas – depara-se, no entanto, com a falta de literatura específica. Embora os historiadores estejam permanentemente empenhados em refletir sobre sua prática, procurando reformular teorias, métodos e técnicas de pesquisa, com vistas a produzir um conhecimento da história socialmente útil, a dimensão internacional da história tem sido objeto de preconceitos ou ignorada pelos historiadores.

Ainda assim, muitos têm produzido admiráveis trabalhos de pesquisa, que contribuem significativamente para o conhecimento das questões internacionais. Entretanto, essa prática não tem se traduzido numa explicitação das questões teóricas que envolvem seu trabalho.

Em face desse quadro de carência a respeito de questões teóricas relativas à História das Relações Internacionais, fixamos como objetivo deste texto elaborar algumas notas introdutórias sobre o assunto. Em primeiro lugar, apresentaremos as diferenças entre História Diplomática e História das Relações Internacionais. Em seguida, discutiremos a evolução do conceito desta.

Porém, antes de examinar as questões substantivas, devemos registrar que as reflexões encontradas a seguir partem da premissa de que a História Diplomática e a das Relações Internacionais são coisas diferentes. Isso porque, não obstante o fato de ambas as modalidades historiográficas elegerem a mesma área de pesquisa – as relações externas dos diversos Estados que coexistem no meio internacional –, os historiadores que pertencem a cada um desses dois grupos recorrem a procedimentos metodológicos diferentes. E, obviamente, o resultado inevitável do uso de metodologias distintas é a produção de histórias diferentes.

Apesar de, numa apresentação formal como esta, as diferenças parecerem bem nítidas, o tratamento que comumente se dá à questão só contribui para manter as ambigüidades. Não são poucos os estudiosos que se referem à História Diplomática como se a das relações internacionais não existisse ou como se não houvesse qualquer diferença entre as duas. Nesse caso, a confusão decorre da falta de interesse em se esclarecer o assunto. É também muito comum que esses estudiosos se refiram à História Diplomática quando, na verdade, a idéia que dela têm corresponde à História das Relações Internacionais. Aí, então, se preserva o rótulo de um conteúdo modificado – tão modificado que, para fazer justiça à mudança, considerou-se mais interessante alterar também o rótulo.

Acreditamos que a principal causa de tanta confusão seja o fato de a História das Relações Internacionais ter nascido da crítica dos historiadores aos procedimentos metodológicos da História Diplomática, sem que, no entanto, esta deixasse simplesmente de existir. Assim, o resultado dessa operação é a coexistência das duas.

A propósito do nascimento da História das Relações Internacionais a partir da História Diplomática, a idéia que defendemos nestas breves observações é a de que o processo de revisão das bases teórico-metodológicas sobre as quais a História Diplomática se assentava teve como fonte de inspiração, em larga medida, a discussão travada no interior da disciplina Relações Internacionais a respeito de sua própria cientificidade. Segundo essa linha de raciocínio, a História das Relações Internacionais constituiria o produto do encontro da História Diplomática com a disciplina Relações Internacionais. Do diálogo da Ciência Política – na qual a disciplina Relações Internacionais está enraizada – com a História, teria surgido a História das Relações Internacionais.

Além disso, defendemos que a transmutação da História Diplomática em História das Relações Internacionais não foi obra de uma única escola historiográfica, como é comum argumentar. Usualmente são atribuídas ao historiador francês Pierre Renouvin a honra e a responsabilidade de ter elaborado os princípios que nortearam a moderna História das Relações Internacionais. De nossa parte, no entanto, consideramos esta uma visão parcial do processo de reflexão da prática histórica, pois não leva em conta o trabalho realizado pelo historiador brasileiro José Honório Rodrigues,

que, a partir de referências teóricas que nada tinham a ver com as do francês, renovou a prática histórica brasileira acerca da Política Externa do Brasil e das Relações Internacionais. Em alguns estudos relevantes, Rodrigues, além de produzir importantes conhecimentos históricos, com base em sólida pesquisa documental, pôs o historiador na condição de protagonista do debate sobre as questões internacionais contemporâneas.

História Diplomática

A História Diplomática constitui o protótipo da História institucional. Seu desenvolvimento se deu no século XIX, simultaneamente à consolidação do moderno Estado nacional na Europa e nas Américas.

História institucional, no sentido atribuído por Marc Ferro (1989, p. 11), significa história de cada instituição. O objetivo a que tal modalidade histórica se propõe é inequívoco: justificar e legitimar a existência da instituição, sua organização e seus preceitos. A instituição pode ser o Estado, uma Igreja ou um partido político. Por meio da história do Estado, por exemplo, consagram-se determinadas interpretações de processos políticos considerados decisivos para sua formação, exaltam-se as personalidades heróicas que deram a vida em favor da nação e, enfim, glorifica-se a nacionalidade, distinguindo-a das demais. No caso da História Diplomática, a instituição em causa é o Estado em sua dimensão externa. Assim, privilegia-se a luta travada por ele para proteger a nacionalidade dos inimigos que ameaçam sua soberania.

Para o melhor entendimento dessa relação entre história diplomática e Estado nacional, acreditamos ser conveniente tecer algumas considerações a respeito da origem e do significado da palavra diplomacia. Essa palavra é uma derivação do verbo grego *diploun*, cujo significado é dobrar. Daí o significado original de *diploma*: peça oficial gravada numa placa dupla de bronze formando um díptico.

No tempo do Império Romano, essa placa dobrada era usada como passaporte para as pessoas e salvo-conduto para as viaturas em trânsito pelas rotas imperiais. Mais tarde, o nome diploma estendeu-se aos documentos oficiais, já não mais metálicos, que conferiam privilégios a seus portadores ou então registravam os acordos realizados com as comunidades estrangeiras.

Devido ao acúmulo de grandes quantidades de tratados, os arquivos imperiais ficaram repletos de documentos pequenos, dobrados e redigidos de uma determinada maneira. Para conservar, decifrar e catalogar esses documentos, pessoas especialmente qualificadas passaram a ser empregadas: eram os letrados, que inauguraram assim as profissões de paleógrafo e arquivista. Segundo Harold Nicolson (1948, p. 24), até o fim do século XVII essas duas ocupações foram denominadas *res diplomática*, que designava tudo aquilo que se relacionava com os arquivos ou com os diplomas.

Os diplomas são, portanto, os mais antigos documentos oficiais escritos. Os letrados – aos quais cabia a tarefa de zelar por sua conservação e interpretar corretamente seu conteúdo – eram os funcionários do Estado habilitados a informar às autoridades tudo aquilo considerado necessário a respeito dos outros povos, com vistas a orientar a conduta destas em suas negociações. O grau de conhecimento acerca dos interlocutores e, conseqüentemente, o êxito nas negociações externas dependiam, em grande medida, da qualidade da *res diplomática*. A partir da mesma origem, consolidou-se o significado de diplomacia como “a maneira de conduzir os assuntos exteriores de um sujeito de direito internacional, utilizando meios pacíficos e principalmente a negociação” (Pino, 2001, p. 21).

A História Diplomática é a história das relações do Estado com os outros povos, contada com base nos documentos oficiais do Estado (diplomas). Tendo a história brasileira como referência, José Honório Rodrigues apresenta a seguinte definição:

A história diplomática investiga e relata a defesa dos direitos nacionais e as relações econômicas, sociais e políticas que se codificaram em tratados e convenções. Compreende o exame das origens e dos resultados de nossas negociações diplomáticas, as reparações pacíficas de afrontas, as aquisições sem guerra de partes de nosso território, as incorporações definitivas à custa de argumentos históricos e geográficos de grandes trechos, objetos de litígio, como as questões das Missões e do Amapá (1978, p. 169).

Convém enfatizar que a definição dada por Rodrigues é de uma cla-

reza irretocável. Isso porque o autor identifica com precisão “a defesa dos direitos nacionais” como o elemento essencial da História Diplomática, numa demonstração inequívoca de que todo o trabalho de pesquisa do historiador consiste em produzir o relato mais completo e verídico possível das negociações diplomáticas – o que depende do sucesso de seu esforço em decodificar as relações diplomáticas consubstanciadas em tratados e convenções.

Os historiadores da História Diplomática, portanto, passam ao largo de qualquer preocupação em problematizar seu tema de trabalho. Para essa corrente, o objeto de pesquisa é um dado da realidade que preexiste à decisão do historiador, aguardando apenas a hora e a vez de ser decifrado por ele. A tarefa deste visa, então, estabelecer as conexões dos fatos que o Estado criou para resolver os “objetos de litígio”.

Por outro lado, ainda que aponte como um de seus objetivos a investigação das “relações econômicas, sociais e políticas”, o ângulo de análise que se abre para o exame dessas relações é estreito demais. A importância que a História Diplomática atribui a essas relações, de acordo com a definição de Rodrigues, limita-se exclusivamente à sua ligação com os tratados e convenções. As particularidades das formações históricas em litígio, isto é, suas respectivas estruturas socioeconômicas e políticas, que determinam a preponderância das classes sociais e seus segmentos nas diversas conjunturas na vida dos Estados – bem como a maneira pela qual eles se encontram inseridos no subsistema regional ou no sistema internacional –, não são problemas que afetam e orientam os pesquisadores da História Diplomática. Na perspectiva dos representantes desse gênero historiográfico, as relações diplomáticas se resumem às ações conduzidas pelos agentes oficiais dos Estados.

A História Diplomática ganhou forma no século XIX. Seu início foi praticamente determinado pela Revolução Francesa e suas conseqüências. Segundo o historiador francês J. Thobie,

as mudanças que dela resultaram estimularam as pesquisas e as reflexões, enquanto os Estados aperfeiçoavam o instrumento ministerial necessário para a eficácia de suas políticas exteriores e buscavam os meios de pôr os seus arquivos à disposição dos pesquisadores (1986, p. 198).

A reação das monarquias européias à Revolução Francesa e, logo a seguir, a tentativa de Napoleão Bonaparte de construir um grande império francês na Europa geraram uma crise internacional que durou mais de duas décadas (1792-1815). No plano político-ideológico, a Revolução Francesa e o projeto napoleônico levaram o absolutismo ao descrédito, introduziram o princípio das nacionalidades na agenda internacional e criaram condições excepcionalmente favoráveis à independência das colônias ibéricas nas Américas. Para estabilizar o quadro político europeu e garantir uma paz duradoura, as potências vencedoras reunidas no Congresso de Viena (1815) tomaram uma série de medidas para apagar as profundas marcas produzidas pela intervenção napoleônica. Entre elas, as mais importantes foram: restaurar o poder dos príncipes, proteger a integridade dos Estados multinacionais e conter o processo das independências. Com base nos princípios da legitimidade dos príncipes e do concerto europeu e mediante a formação da Santa Aliança, as potências européias conseguiram, pelo menos até a década de 1830, alcançar parcialmente seus objetivos.

Esse empenho político das grandes potências européias foi acompanhado, como argumenta Thobie, de um esforço intelectual dos historiadores, cujo objetivo consistia em dar a conhecer o intrincado processo de formação e dissolução de alianças políticas, de promoção e desrespeito de acordos secretos e de assinatura e denúncia dos tratados que formaram aquela complexa teia política. Na medida em que o século XIX avançou, confirmando as tendências que o Congresso de Viena e a Santa Aliança tentaram bloquear, o trabalho dos historiadores da História Diplomática ganhou cada vez maior importância.

No último quarto do século XIX, devido às grandes mudanças políticas por que atravessava a Europa, a História Diplomática passou a desempenhar importante papel na formação dos quadros administrativos do Estado. Com a fundação da *École Libre de Sciences Politiques*, alguns anos depois da derrota francesa na guerra contra os prussianos (1871), os dirigentes dessa instituição, destinada a preparar as elites francesas para as tarefas de administração do Estado, atribuíram papel de destaque à História Diplomática. Como observa René Girault (1994, p. III), o triunfo de Otto von Bismarck despertou a necessidade de estudar sua

trajetória à frente da chancelaria prussiana para conhecer seus segredos e as razões de seu sucesso.

A Primeira Guerra Mundial fez aumentar ainda mais o interesse pela História Diplomática, levando-a a atingir seu apogeu. O desenvolvimento e os surpreendentes resultados da guerra determinaram a exigência intelectual de encontrar uma explicação convincente para sua eclosão. A sociedade reclamava o conhecimento das causas daquele desastre que consumiu tantas vidas e deixou enorme destruição material. Competia aos historiadores, portanto, desvendar as razões que levaram a sociedade européia à perda da ilusão que, durante muito tempo, alimentara a respeito da superioridade de sua civilização. Era o caso de se interrogar sobre a falência da diplomacia européia, objetivada no colapso de seu sistema de alianças políticas, que rompera tão violentamente o secular equilíbrio das potências.

No Brasil, a produção de História Diplomática mais importante se deu ao longo da primeira metade do século XX. Os objetos prioritários da produção brasileira eram formados pelas questões de limites, pela Independência e pela República. Como para os historiadores europeus, a questão central para os historiadores brasileiros era a história da formação e da consolidação do Estado brasileiro, no que dizia respeito às suas relações com os demais países. Em sua maioria, as obras conhecidas de História Diplomática foram produzidas depois da Primeira Guerra Mundial. Isso se explica pelo impacto que a guerra provocou, resultando simultaneamente numa grande decepção em relação ao Velho Continente – que constituía o paradigma civilizacional das elites brasileiras – e numa necessidade de revelar a verdadeira identidade do Brasil. Além disso, colaborou significativamente para esse interesse pela história diplomática do Brasil a obra executada pelo Barão do Rio Branco, que, por meios exclusivamente pacíficos – negociação direta, compra e arbitragem –, solucionou todos os problemas de fronteira do país com as nações vizinhas.

Entre as mais conhecidas daquelas obras, estão: *Ensaios diplomáticos*, de Heitor Lyra (1922); *A política exterior do Império*, de João Pandiá Calógeras (1927); *Limites do Brasil – a fronteira com o Paraguai*, de Hildebrando Accioly (1938); *As fronteiras do Brasil no regime colonial*, de José Carlos de Macedo Soares (1939); *Um diplomata na corte*

da Inglaterra (1942), *História da política exterior do Brasil* (1945) e *Frenteira em marcha* (1956), de Renato de Mendonça; *Rio Branco*, de Gilberto Amado (1947); *Rio Branco e Rui Barbosa*, de Américo Jacobina Lacombe (1948); *História das fronteiras do Brasil* (1949) e *História diplomática do Brasil* (1958), de Hélio Viana; *A diplomacia do Império no Rio da Prata*, de Teixeira Soares (1955); e *História diplomática do Brasil*, de Delgado de Carvalho (1959).

Entretanto, a História Diplomática não se define apenas pelos seus objetos. Como foi apresentado na introdução deste texto, ela se distingue da História das Relações Internacionais sobretudo por seu procedimento metodológico. Embora a preocupação com o traçado das fronteiras seja um elemento típico, é a maneira pela qual o historiador se relaciona com as fontes que constitui a característica principal da História Diplomática. Em outras palavras: se, do ponto de vista do objeto, ela constitui um tipo de história institucional, do ponto de vista metodológico, é uma digna representante da história positivista.

Para a História Diplomática, as fontes impressas, na forma de documentos oficiais de Estado, são as únicas reconhecidas como válidas, sejam elas memórias, correspondência diplomática, tratados e demais instrumentos jurídicos. Isso não significa que os historiadores não levem em conta outras questões que não as jurídicas, como as de ordem econômica e comercial, mas sim que as questões econômicas e comerciais somente adquirem importância quando codificadas em documentos oficiais de Estado.

Na perspectiva dos historiadores da História Diplomática, é por meio dos documentos que se alcança a verdade histórica. A verdade dos fatos está, portanto, contida nos documentos – razão pela qual é extremamente importante verificar sua autenticidade, o que é feito mediante a crítica interna e externa. Embora os documentos sejam fundamentais para a construção histórica, essa disciplina parte do princípio de que o objeto pesquisado é um dado da realidade que preexiste à ação investigativa do historiador. Cabe a ele a tarefa de retirá-los dos arquivos e estabelecer a correta seqüência dos fatos da maneira mais isenta possível. De acordo com essa metodologia positivista, assim como no âmbito da pesquisa das ciências da natureza, a personalidade do historiador, suas idéias e valores

não devem interferir no processo de desvendamento da verdade histórica. Como afirmaram os historiadores franceses Langlois e Seignobos, “*l’histoire se fait avec des documents*” (apud Topolsky, 1985, p. 100).

História das Relações Internacionais

A análise da História Diplomática revela que suas características distintivas são a definição do objeto e a metodologia usada pelos historiadores. O objeto é a história do Estado em suas relações com os demais países, codificada na forma de instrumentos legais, como tratados, acordos, convenções etc. A metodologia usada é a de examinar os documentos para evidenciar a verdade dos fatos que neles estaria contida.

A História das Relações Internacionais é considerada a superação da História Diplomática justamente porque elabora de maneira diferente tanto a definição do objeto como o uso da metodologia de pesquisa.

No que diz respeito à definição do objeto, embora a História das Relações Internacionais não negligencie a importância da iniciativa dos Estados, requer a interpretação das influências geográficas, econômicas, culturais e ideológicas que condicionam a ação dos Estados em suas relações externas. Na expressão consagrada por Pierre Renouvin e Jean-Baptiste Duroselle (1967, p. 6), estas são as “forças profundas” que formam o quadro no interior do qual agem os “homens de Estado”. Isto é, são essas forças profundas que dão sentido às decisões tomadas pelos representantes oficiais do Estado nas relações que mantêm com as demais nações e organizações internacionais.

Quanto à metodologia de pesquisa, a História das Relações Internacionais rejeita a idéia da existência de uma verdade objetiva que independe do trabalho de pesquisa do historiador. Em sua concepção, a verdade histórica resulta da interação entre sujeito (historiador) e objeto (fatos internacionais). Esse processo de interação supõe da parte do historiador, em primeiro lugar, o levantamento de uma hipótese de pesquisa. A elaboração da hipótese nasce do conhecimento empírico, ou seja, não-científico. É a partir de seu interesse, estudo, curiosidade intelectual ou vivência relacionada com a questão que o historiador levanta a hipótese que presidirá seu trabalho investigativo. A hipótese, por sua vez, consiste numa afirmação categórica. Ela não pode ser formulada

como uma pergunta. A hipótese é um *a-priori* que a pesquisa confirma ou refuta. É a partir de sua formulação que tem início o trabalho científico propriamente dito. Isso porque a hipótese orienta o trabalho de seleção da documentação. É ela que estabelece o critério de validade dos documentos. Por si próprios, todos os documentos são iguais – sua importância ou irrelevância para uma determinada pesquisa depende, portanto, da hipótese com a qual o historiador trabalha. Por outro lado, para a História das Relações Internacionais, documento tem um significado bastante abrangente. Diferentemente da História Diplomática, que só reconhece como documento de pesquisa os documentos diplomáticos em suas várias formas (memorandos, relatórios, memórias, despachos, tratados etc.), a história das relações internacionais considera documentos de pesquisa todos os registros escritos (jornais, panfletos, livros, cartazes, biografias, cartas etc.) e orais relativos à intervenção dos agentes sociais naquela realidade sob o crivo da análise histórica.

Depois de selecionados os documentos, o trabalho do historiador passa a ser o de interrogá-los. O documento nunca contém um único sentido – sua leitura sempre pode possibilitar mais de uma interpretação. É a resposta dada à pergunta formulada pelo historiador que torna o documento peça relevante ou irrelevante para a comprovação da hipótese antes apresentada. Por essa razão, o interrogatório ao qual o historiador submete o documento é decisivo para o resultado da pesquisa. Em vista disso, é a pergunta que qualifica a pesquisa, e o que qualifica a pergunta é o aparato teórico-conceitual usado pelo historiador. É o uso correto e criativo dos conceitos que organiza as idéias contidas no interrogatório do pesquisador. Os conceitos são idéias de aparência simples – para que possam ser facilmente manejáveis – que encerram em seu significado conteúdo de realidades amplas e complexas. O uso criterioso e coerente dos conceitos garante a objetividade da pesquisa. Nas palavras de Boaventura de Sousa Santos, “a objetividade decorre da aplicação rigorosa e honesta dos métodos de investigação que nos permitem fazer análises que não se reduzem à reprodução antecipada das preferências ideológicas daqueles que as levam a cabo” (2001, p. 31).

A crítica ao procedimento metodológico positivista que é dirigida à História Diplomática constitui, na realidade, parte de um processo

bem mais amplo, que resultou em profunda reformulação dos estudos históricos na década de 1950. Talvez fosse até mais correto dizer, em virtude do pouco prestígio que a História Diplomática tinha junto aos críticos, que o movimento teórico de sua ultrapassagem pela História das Relações Internacionais desempenhou um papel puramente marginal na grande renovação dos estudos históricos. Tanto os historiadores teórica e metodologicamente orientados pela escola dos *Annales* como os que seguiam a orientação marxista nunca demonstraram preocupação com o desenvolvimento da História das Relações Internacionais. Pelo fato de a História Diplomática constituir a mais fiel expressão da história institucional, o movimento crítico, ao rejeitar os procedimentos metodológicos que formavam sua base, negou também sua temática, considerando-a obsoleta.

Em virtude do pouco interesse demonstrado pelos renovadores dos estudos históricos em se ocupar com a História Diplomática, a reformulação desse setor do conhecimento não foi operada por uma escola, mas por individualidades. Não há dúvida de que Pierre Renouvin foi, nesse meio restrito dos historiadores interessados nas relações internacionais, a mais importante dessas individualidades que se empenharam na reflexão sobre a prática da História Diplomática. No Brasil, foi José Honório Rodrigues quem marcou com expressiva produção sua superação pela História das Relações Internacionais.

Pierre Renouvin

Na apresentação que escreveu para a edição comemorativa dos quarenta anos de publicação de *Histoire des relations internationales*, de Pierre Renouvin, o historiador francês René Girault conta como se desenrolou a trajetória acadêmica de Renouvin e descreve os momentos mais marcantes do processo que levou o autor a lançar as bases da nova História das Relações Internacionais na França.

Segundo Girault, a carreira de historiador profissional de Renouvin iniciou-se sob o impacto existencial e intelectual da Primeira Grande Guerra. Mutilado no campo de batalha com a perda do braço direito, ele abandonou suas antigas preferências no estudo da história e passou a se concentrar no trabalho de organização de uma biblioteca e de um museu

da guerra. Diante das conseqüências catastróficas desta, os franceses e os alemães envidaram todos os esforços para provar que não haviam sido os responsáveis pela conflagração. Como parte desses esforços, deram à opinião pública informações e documentos que, em outras circunstâncias, levariam muito tempo para ser divulgados.

Renouvin participou desse esforço nacionalista atuando como assistente de Camille Bloch. Seu trabalho de coleta e catalogação das peças que compunham o acervo concretizou-se em dezembro de 1921, na forma de arquivo-biblioteca que reunia 75.000 livros e documentos oficiais, mais de 6.000 periódicos, 430 jornais da frente de batalha, 10.000 mapas e fotografias tiradas de avião e 15.000 cartazes (Girault, 1994, p. IV). Num espaço curtíssimo de tempo, Renouvin e os demais colaboradores de Bloch haviam formado um “laboratório de história”, que compreendia não apenas a história da guerra *stricto sensu*, mas também todas as suas conseqüências políticas, diplomáticas, econômicas e sociais. Nomeado diretor desse rico laboratório, Renouvin foi convidado pelo governo da França para ministrar cursos de História da Guerra na Sorbonne.

O envolvimento de Renouvin, em início de carreira acadêmica, com a documentação sobre a guerra e com a história da política externa francesa definiu de uma vez por todas sua trajetória no cenário historiográfico da França. Sua intensa participação na comissão científica que, durante 32 anos, dedicou-se a compulsar documentos relativos à história da política exterior da França entre 1871 e 1914 – somada ao acompanhamento do debate que os historiadores franceses Lucien Febvre e Marc Bloch iniciaram nos anos de 1930, a partir da revista dos *Annales*, criticando a tradicional história *événementielle* – contribuiu decisivamente para o desenvolvimento do trabalho que o levou a superar a História Diplomática pela História das Relações Internacionais (id., *ibid.*).

Os livros que Renouvin passou a publicar na década de 1930, como *La crise européenne et la Première Guerre Mondiale*, lançado em 1934 na coleção *Peuples et Civilisations*, já exprimiam a distinção entre as decisões políticas e as forças materiais e espirituais, que, entendidas como os interesses econômicos e os movimentos das idéias, tornaram-se conhecidas mais tarde como as “forças profundas” da história.

No entanto, o resultado da aplicação de sua nova metodologia ao

trabalho histórico das relações internacionais veio a público somente com a publicação de *Histoire des relations internationales*, entre 1954 e 1958. A obra, realizada com a colaboração dos historiadores franceses Gaston Zeller e André Fugier e do historiador belga François Ganshof e dividida em oito volumes, buscava constituir uma história global das relações internacionais da Idade Média até o fim da Segunda Guerra Mundial. Esse trabalho trouxe a objetivação do novo método que fundava a História das Relações Internacionais. Sua consagração não tardou a acontecer. O texto foi traduzido para outros idiomas e passado à condição de leitura obrigatória para todos os estudiosos da História das Relações Internacionais.

Em 1964, Renouvin e Jean-Baptiste Duroselle publicaram *Introdução à história das relações internacionais*. Traduzido e lançado no Brasil em 1967, até hoje o livro é leitura obrigatória para quem busca conhecimento mais profundo na área. Nele, os autores examinam as diversas possibilidades analíticas que compõem as “forças profundas” que, em maior ou menor medida, orientam a ação diplomática e influenciam os projetos e as decisões do homem de Estado. Sem abrir mão da tese segundo a qual a ação dos Estados se acha no centro das relações internacionais, Renouvin e Duroselle propõem a análise dos fatores geográficos, das condições demográficas, das questões econômicas em todas as suas dimensões (comerciais, financeiras e integracionais), do sentimento nacional e do nacionalismo, da questão da personalidade do homem de Estado e do processo burocrático da tomada de decisão.

Esse importante livro foi publicado dois anos depois da edição de *Paix et guerre entre les nations*, de Raymond Aron. Não foi por acaso que uma pequena diferença de dois anos separou a publicação dessas duas obras fundamentais. Como logo veremos, ambas faziam parte do mesmo contexto intelectual.

O livro de Aron produziu grande impacto e em pouco tempo se converteu num clássico da literatura teórica das Relações Internacionais. Embora na França não houvesse tradição acadêmica nessa área, Aron realizou fecunda intervenção nesse campo de estudos, em sintonia com o debate que então era travado no mundo de língua inglesa, onde nasceu e se desenvolveu o estudo sistemático das relações internacionais. O

sentido da intervenção teórica de Aron pode ser entendido como uma proposta de elaboração de uma teoria realista das Relações Internacionais em bases científicas, o que devia configurar uma renovação da teoria de fundamento filosófico hobbesiano, cuja principal referência havia sido, até então, a obra *Politics among nations*, publicada em 1948 por Hans J. Morgenthau.

Foi após a Primeira Guerra Mundial que, na Inglaterra e nos Estados Unidos, se lançou o projeto do estudo sistemático das relações internacionais. Enquanto os historiadores empenhavam-se em pesquisar as origens daquele conflito para identificar o país responsável pela sua eclosão, estudiosos da política, estimulados pelo mesmo acontecimento, buscavam elaborar uma teoria que explicasse por que as guerras são recorrentes na história. Estes intencionavam que, num futuro próximo, de posse desse conhecimento, fosse possível a cientistas e estadistas empreender intervenções na realidade internacional para evitar novas guerras.

Ao longo da década de 1920, sob a influência do otimismo liberal que caracterizou a intervenção política do presidente norte-americano Woodrow Wilson na Conferência de Paz de Paris (1919), estudiosos europeus e norte-americanos convenceram-se de que a paz mundial dependia, fundamentalmente, da reforma das instituições. O respeito ao direito à autodeterminação dos povos, com a conseqüente dissolução dos impérios coloniais; a substituição dos regimes autoritários por regimes democráticos; a adoção do livre-comércio e a eliminação das práticas protecionistas; a abertura dos mares à livre navegação; o aperfeiçoamento do direito internacional; e o acatamento por parte dos Estados dos pactos firmados constituíam as condições de possibilidades básicas para a paz no mundo.

Porém, essa visão otimista da evolução das relações internacionais sofreu duro golpe no início da década de 1930. A crise econômica iniciada nos Estados Unidos no final de 1929 logo tomou conta do circuito capitalista internacional. Seus principais efeitos foram: a supressão dos regimes democráticos e a emergência de regimes autoritários; o colapso do livre-comércio e a fixação da autarquia como objetivo econômico; e a prevalência dos nacionalismos agressivos sobre a cooperação internacional. A formação de tal quadro internacional conduziu os Estados europeus à nova guerra mundial, que se iniciou em 1939 e só teve fim em 1945.

A eclosão de uma nova guerra, depois de apenas 21 anos de paz, pôs abaixo as esperanças alimentadas ao longo da década de 1920. Uma vez terminada, verificava-se o quanto o mundo havia mudado. A multipolaridade que até 1939 havia caracterizado o sistema internacional deu lugar à bipolaridade, ao mesmo tempo em que a cooperação entre a União Soviética e os Estados Unidos, na luta contra as potências do Eixo, transformou-se em permanente hostilidade a partir de 1947.

Esse novo contexto internacional confirmava a idéia que se formara no início da década de 1930, segundo a qual o conceito de poder constitui a variável fundamental para a análise das relações internacionais. Ao procurar desenvolver idéias contidas nas formulações filosóficas modernas de Maquiavel e Thomas Hobbes, alguns estudiosos – como Reinhold Niebuhr (1932), Edward Hallett Carr (1939) e Georg Schwarzenberger (1941) – retomaram a tradição teórica realista inaugurada pelo historiador da Grécia clássica Tucídides (2001), considerando mera ilusão liberal o projeto de efetivação da paz perpétua, tal como concebido pelo filósofo Immanuel Kant (1988).

Na avaliação de estudiosos e estadistas, a argumentação apresentada por Morgenthau em favor dessa posição não deixava espaço para mais questionamentos. Não podia haver mais dúvidas de que o meio internacional constituía uma arena na qual os Estados procuram aumentar persistentemente seu poder para realizar seus interesses e de que a paz só pode ser alcançada mediante o equilíbrio entre essas unidades nacionais em permanente competição. A partir dessas premissas, passava-se a considerar a realidade cognoscível e o futuro das relações internacionais previsível. Portanto, em virtude da solidez de seus argumentos e de sua sintonia com a realidade da Guerra Fria, a obra de Morgenthau consolidou as Relações Internacionais como uma área específica de pesquisa, dotada de objeto inconfundível e instrumental conceitual próprio.

Todavia, a teoria de Morgenthau passou a ser alvo de duras críticas em finais da década de 1950. Não se atacava a concepção realista do autor, que continuava a ser aceita. O que as críticas provenientes do mundo acadêmico universitário denunciavam era a falta de cientificidade da teoria. Desde que os investimentos governamentais começaram a produzir

seus frutos e diversos departamentos e centros de pesquisa foram sendo formados no mundo de língua inglesa, principalmente em universidades dos Estados Unidos, o principal objetivo dos estudiosos passou a ser a formalização de teorias das relações internacionais que atendessem aos padrões científicos estabelecidos pela comunidade acadêmica. Para esses especialistas, por mais que a teoria de Morgenthau parecesse convincente, ela não preenchia os requisitos básicos para ser reconhecida como científica. Em seu entendimento (Brailard, 1990; Merle, 1984), faziam-se necessárias a introdução de modelos matemáticos e a utilização de conceitos de comprovada eficácia em ciências já sedimentadas para a validação científica das Relações Internacionais.

No contexto desse debate – do qual surgiram as perspectivas analíticas behaviorista, funcionalista e sistêmica –, inscreve-se a intervenção de Raymond Aron. Ele pôs-se de acordo com a tese da falta de cientificidade da teoria de Morgenthau, como expôs com toda a clareza no artigo “Que é uma teoria das relações internacionais?”, publicado primeiramente no *Journal of International Affairs*, em 1967. Porém, diferentemente dos cientistas sociais norte-americanos que se propuseram a injetar cientificidade nas Relações Internacionais recorrendo aos modelos matemáticos – nesse sentido bem de acordo com a tradição positivista da academia dos Estados Unidos –, Aron candidatou-se à mesma tarefa utilizando a sociologia compreensiva de Max Weber. De acordo com essa posição, a tese cara a Morgenthau, segundo a qual são os conceitos de poder e interesse nacional que dão a chave explicativa para a análise das relações internacionais, não tem nenhuma validade. Isso porque são conceitos tão amplos que, ao explicarem tudo, nada esclarecem acerca das particularidades de cada realidade específica. Para o autor, que rejeita, portanto, a idéia de uma teoria geral das relações internacionais, o conhecimento da realidade dessas relações só pode ser o resultado da análise da conduta diplomático-estratégica dos atores estatais. Desse modo, apenas mediante o uso da metodologia científica histórico-sociológica é possível produzir conhecimento sobre as relações internacionais. Por considerar que a História é a disciplina encarregada da análise dos fatos em sua singularidade e que à Sociologia compete elaborar conceitualmente as regularidades historicamente observáveis, Aron conclui que o método

histórico-sociológico é o único em que é plausível alcançar o conhecimento das relações internacionais.

No mundo acadêmico anglo-saxão, houve resistência da parte dos chamados tradicionalistas à introdução da estatística e do cálculo das probabilidades no estudo das relações internacionais. Em congressos e publicações, os partidários dos dois lados empenharam-se em demonstrar a maior capacidade analítica da corrente teórica à qual pertenciam. Em meio a esse “grande debate”, a polêmica envolvendo o cientificista Morton Kaplan e o tradicionalista Hedley Bull (Arenal, 1990; Dougherty e Pfaltzgraff, 1993) marcou época na história da teoria.

Convém observar, no entanto, que, embora Hedley Bull (1977) fizesse a defesa da filosofia, da história e do direito para a análise das relações internacionais, a intervenção realizada por Aron tinha conteúdo diferente. Bull considerava a história um apoio imprescindível para o estudo das relações internacionais. Em seu entendimento, era infrutífera a análise atualista, que ignorava a evolução dos problemas internacionais. Para Aron, por sua vez, não podia haver distinção entre teoria e história, pois esta proporcionaria a única via de acesso ao conhecimento da realidade das relações internacionais.

De volta à História das Relações Internacionais, parece ficar mais claro agora que as obras de Renouvin e Aron estavam ligadas pela mesma problemática. Ambas procuravam superar os obstáculos que se ofereciam à produção de um conhecimento que atendesse às exigências científicas estabelecidas pelo mundo acadêmico. Por um lado, Renouvin e Duroselle apresentavam o resultado teórico da prática historiográfica que há muito vinham desenvolvendo na área das relações internacionais. Desse modo, o livro *Introdução à história das relações internacionais* representava a definitiva ultrapassagem da História Diplomática. A obra ganhou expressão e converteu-se num marco da teoria histórica não apenas pelo importante trabalho de pesquisa realizado, mas também pelo fato de assimilar idéias elaboradas no círculo das Relações Internacionais. Por outro lado, Aron vinha demonstrar que somente por meio do método histórico seria possível obter conhecimento cientificamente válido da realidade das relações internacionais.

José Honório Rodrigues

Esse pesquisador iniciou seu trabalho – conforme nos informam Leda Boechat Rodrigues (sua viúva) e José Octávio de Arruda Mello em *José Honório Rodrigues: um historiador na trincheira* (1994) – como um clássico historiador erudito. Seu primeiro livro, *Civilização holandesa no Brasil*, publicado em 1940 pela Companhia Editora Nacional, obteve o Prêmio de Erudição da Academia Brasileira de Letras em 1937, ano em que Rodrigues se formou na Faculdade de Direito do Rio de Janeiro, depois Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil.

Uma vez revelado seu talento como historiador, Rodrigues aperfeiçoou-se no ofício mediante uma temporada nos Estados Unidos, beneficiado pela bolsa de estudos concedida pela Fundação Rockefeller (1943-1944), e na Inglaterra, com bolsa oferecida pelo Conselho Britânico (1950).

No entanto, a partir de 1955, sua carreira de historiador sofreu significativa mudança. À sua condição de historiador erudito devotado ao meticuloso trabalho de pesquisa documental, ele acrescentou a de historiador participante. Ou seja, desde então, participou ativamente do debate nacional acerca dos rumos do desenvolvimento brasileiro, fazendo do conhecimento histórico a base de sua intervenção. Assim, demonstrava que o conhecimento produzido pelo historiador constituía indispensável contribuição para o entendimento dos problemas que se apresentavam à sociedade em seu processo evolutivo, contrapondo-se, portanto, à idéia de que o historiador devia se ocupar exclusivamente do passado e de que o distanciamento das questões políticas que o cercavam era fator fundamental para garantir a isenção de sua pesquisa. Conquanto sua obra seja extensa e abrangente, cabe aqui destacar que, ao adotar essa nova postura intelectual, ele concorreu decisivamente para inaugurar a moderna História das Relações Internacionais no Brasil, em substituição à antiga História Diplomática.

O ano de 1955 foi decisivo em sua trajetória de historiador, pois nesse ano, como ele próprio afirmava, foi-lhe desferida “uma bofetada de brasilidade” (Rodrigues e Mello, 1994). Esse forte impacto intelectual, traduzido metaforicamente como uma autêntica bofetada, foi produto dos debates dos quais participou, como estagiário, no curso da Escola Superior de Guerra (ESG).

A força da imagem empregada por Rodrigues para explicar o novo ângulo pelo qual passou a perceber a realidade brasileira não deve surpreender os familiarizados com a história da inteligência nacional. Afinal, ao longo dos anos de 1950, sob o impacto da Segunda Guerra Mundial e da estrutura bipolar do sistema internacional, intelectuais de diversas procedências, civis e militares, estiveram reunidos nos cursos promovidos pela ESG com a finalidade de aprofundar o conhecimento sobre a realidade brasileira e, fundamentalmente, elaborar uma concepção geoestratégica condizente com a nova condição de país em desenvolvimento que o Brasil assumia. Ademais, a grande efervescência nacionalista – desencadeada, de um lado, pela campanha da nacionalização do petróleo e, de outro, pela carta-testamento de Vargas revelando os interesses imperialistas que conspiravam contra o desenvolvimento nacional – combinava-se, por sua vez, com importantes mudanças no meio internacional, no qual se destacou a Conferência Afro-Asiática de Bandung, em que as lideranças do Terceiro Mundo emergente denunciaram o colonialismo, o racismo e o bipolarismo como entraves ao desenvolvimento socioeconômico dos povos da periferia e como séria ameaça à paz mundial. Esse era, pois, um ambiente intelectual extremamente rico em questões que desafiavam os que perseguiram a construção de uma idéia de ser nacional.

Na qualidade de estagiário da ESG, Rodrigues travou contato com os argumentos desafiados por Francisco Clementino de San Tiago Dantas e por Golbery do Couto e Silva, àquela altura dois dos principais protagonistas do debate que mobilizava a inteligência nacional a respeito do desenvolvimento do Brasil e da inserção brasileira no sistema internacional de poder. Tal debate, de acordo com a análise de Severino Cabral (2004), teve como um de seus mais importantes pontos de referência a interpretação dada por San Tiago Dantas à ação de Dom Quixote, personagem literário de Miguel de Cervantes. Ao exaltar o idealismo e o humanismo do famoso personagem em ensaio publicado em 1947, sob o título *Dom Quixote: um apólogo da alma ocidental*, ele provocou a resposta de Golbery (*O planejamento estratégico*, 1955) na forma de uma interpretação realista que percebia a luta travada por Alonso Quijano contra seus inimigos como puro desvario de uma mente enlouquecida, alienada e, portanto, impossibilitada de interpretar corretamente a realidade.

A contradição filosófica, que opunha ambos os pensadores a respeito do meio mais adequado de realização do objetivo de transformação do Brasil numa grande potência, manifestava-se também como divergência metodológica acerca da auscultação dos autênticos interesses nacionais. No plano teórico, tanto San Tiago Dantas quanto Golbery assimilaram os conceitos apresentados por Morgenthau em *Politics among nations* como ferramentas teóricas válidas para a orientação da ação política internacional do Brasil. Como em outras partes do mundo, o livro de Morgenthau produziu forte impressão entre os intelectuais brasileiros. Sua percepção realista das relações internacionais, segundo a qual o meio internacional forma uma arena onde os Estados vivem numa permanente luta pela aquisição de poder, compatibilizava-se com a realidade internacional da Guerra Fria, constituindo fundamental contribuição para o entendimento das relações internacionais. Daí a forte influência que exerceu nas análises empreendidas pelos dois pensadores. Apesar da comum afinidade com o enfoque filosófico de Morgenthau, ambos divergiam politicamente a respeito do modo mais adequado de manipular os conceitos propostos pelo autor.

Na referida obra, Morgenthau defende a tese de que é a luta pelo poder que dá sentido às relações internacionais. Cada Estado procura mobilizar seus recursos sempre com o objetivo de maximizar o seu. Segundo ele, a finalidade do acúmulo de poder é possibilitar a realização dos interesses nacionais. Estes, por seu turno, desdobram-se em permanentes e variáveis. Os interesses nacionais permanentes dizem respeito à defesa da soberania nacional. Na prática, isso significa a defesa da incolumidade do território, dos valores e da cultura, que garantem a coesão do conjunto da sociedade. Num mundo formado por Estados-nações, esses interesses são comuns a todos os Estados, independentemente das dimensões e dos recursos disponíveis. Já os interesses nacionais variáveis dependem da conjuntura na qual o Estado se inscreve. Naturalmente, quanto mais recursos (econômicos, tecnológicos, militares) o Estado dispuser, maior será sua capacidade de realizar seus interesses.

Os conceitos elaborados por Morgenthau logo foram apropriados por San Tiago Dantas, que os traduziu como objetivos nacionais permanentes e objetivos nacionais atuais. Nesse plano teórico, a divergência entre os

dois pensadores brasileiros residia no fato de San Tiago Dantas entender que o único caminho válido para se chegar à definição dos interesses nacionais seria o democrático. Em sua concepção, portanto, os interesses nacionais a serem defendidos pelo Estado na luta pelo poder deviam ser decantados a partir da interação democrática das instituições sociais. Os interesses nacionais brasileiros constituiriam, assim, um consenso resultante do debate travado pelas instituições civis e do Estado.

Na concepção de Golbery, fortemente influenciada pela teoria organicista da história de Arnold Toynbee, cabia às elites a tarefa de estabelecer os interesses nacionais, pois apenas elas estavam habilitadas a decifrar os desafios lançados pelo mundo exterior e a tomar as decisões mais apropriadas para vencê-los. Segundo o autor, o êxito do processo de desenvolvimento e a transformação do Brasil em grande potência dependiam da capacidade das elites de forjar um conceito de interesse nacional.

A transformação desse choque de idéias em programas políticos objetivos teve início na década de 1960, no período presidencial de Jânio Quadros, ocasião em que os conceitos elaborados por San Tiago Dantas assumiram a forma doutrinária da política externa independente, mediante a qual o Brasil procurava desvencilhar-se da hegemonia hemisférica dos Estados Unidos com vistas a dar consecução ao processo de desenvolvimento. Esse choque desdobrou-se no plano da prática política em 1964, quando, logo após o golpe militar, a política externa brasileira – sem que se abrisse mão da vontade de desenvolvimento – se reconciliou com o Ocidente, tal como definido por Golbery em seu texto seminal *O Brasil e a defesa do Ocidente* (1958).

A primeira consequência tangível desse mergulho realizado por Rodrigues no debate em que se buscava uma nova síntese dos interesses nacionais brasileiros foi o trabalho de conclusão de curso sobre o tema “caráter nacional”. De tão denso, o texto foi logo publicado. O título era *Aspirações nacionais: interpretação histórico-política* (1963). Nele, o historiador defende a tese da superioridade do povo sobre a elite e a irresponsabilidade das classes dominantes. Sobre a perspectiva historiográfica usada, Rodrigues assim se pronunciou:

Esse livro nasceu da vontade de ver os acontecimentos contemporâneos

na perspectiva histórica. É um livro mais sugestivo que exaustivo; que tenta mais compreender do que julgar. No exame das características e das aspirações nacionais, creio sustentar alguns pontos de vista novos, controvertidos, talvez, mas sem a preocupação de esconder o passado debaixo do tapete.

A consagração como historiador engajado nas questões nacionais de seu tempo foi alcançada, contudo, com a publicação de *Brasil e África: outro horizonte*, em 1961. Com o lançamento desse livro, Rodrigues promovia uma renovação historiográfica, inaugurando a História das Relações Internacionais onde até então só havia a História Diplomática, ao mesmo tempo em que intervinha contundentemente no debate nacional, marcando posição em favor da implementação da política externa independente.

Na avaliação da importância da intervenção historiográfica desse autor, deve-se levar em conta, primeiramente, o que representou a nova política externa praticada pelo governo Jânio Quadros. Os princípios que davam sentido à política externa independente constituíam uma nova síntese dos interesses nacionais brasileiros. O Brasil alcançava um novo degrau em seu processo de desenvolvimento, deixando para trás a fase primário-exportadora. Nessa nova etapa, em que os setores industriais desempenhavam papel cada vez mais importante na economia e as camadas sociais urbanas passavam a ter seus interesses levados em conta nas decisões políticas, a política externa buscava conquistar mercados para a produção nacional de manufaturados; pretendia articular-se com os demais exportadores de produtos tropicais para rever os preços junto aos países consumidores; e procurava ajustar-se politicamente às grandes mudanças por que passava o sistema internacional. Na luta pela conquista de mercados, a diplomacia brasileira inaugurou relações com os países que formavam com a União Soviética o bloco comunista; e, nos planos da renegociação dos preços dos produtos primários e da sintonização com o novo quadro internacional, movimentou-se na direção da integração econômica com os países do continente, conjugou esforços com outros países do Terceiro Mundo para adaptar a ONU à nova realidade internacional e passou a apoiar a descolonização da África.

Essa nova orientação da ação internacional do Brasil provocou fortíssima reação nos setores mais conservadores da sociedade, que interpretavam esse pragmatismo como um desengajamento do bloco ocidental e, conseqüentemente, uma aproximação junto ao bloco comunista. A idéia de uma terceira posição era rejeitada como impraticável, uma vez que se considerava a bipolaridade do sistema internacional uma realidade absolutamente inultrapassável.

Entre esses que repudiavam a política externa independente, os defensores do colonialismo português pontificavam com grande destaque. Ao longo dos anos de 1950, quando a pressão em favor da descolonização foi progressivamente ocupando a agenda internacional, a diplomacia brasileira assimilou a tese portuguesa de que Portugal não tinha colônias, mas províncias ultramarinas, e de que a ação desse país nunca fora colonizadora, mas civilizadora e cristianizadora. No governo de Juscelino Kubitschek, a posição diplomática brasileira atingiu o paroxismo, a ponto de levar membros do corpo diplomático a denunciar que tal apoio estava em contradição com os interesses econômicos do Brasil (Gonçalves, 2003). Por isso, a iniciativa diplomática brasileira de demover o ditador português Oliveira Salazar de sua posição colonialista – tentando convencê-lo da necessidade de operar mudanças que atendessem às expectativas do Terceiro Mundo – e a pretensão de negociar com esse mesmo governo a abertura dos mercados coloniais aos interesses econômicos brasileiros esbarraram na intransigência portuguesa e suscitaram uma aguerrida oposição de setores brasileiros que não admitiam que o Brasil assumisse posição contrária a Portugal.

Nesse contexto, não é de se admirar que *Brasil e África: outro horizonte* tenha desencadeado tanta polêmica. No prefácio, Rodrigues, ciente da controvérsia que o livro provocaria, faz profissão de fé de sua postura historiográfica, que reafirmava a posição política consignada em *Aspirações nacionais: interpretação histórico-política*:

Nem por isso deixo de manter intacta minha amizade aos portugueses, povo bom, simples e trabalhador. Mas acho que não se devem subordinar os interesses nacionais a sentimentos de filiação sangüínea e só reconheço como mãe pátria o Brasil. Neste sentido,

de defesa apenas, e sobretudo dos interesses nacionais, este livro é nacionalista. Acredito, mais, que a soberania de um país só se exprime numa política internacional independente e realista, como a definida, por exemplo, pelo presidente Jânio Quadros, sem falsos sentimentalismos, que inclusive confundem Portugal com a sua oligarquia (1961, s. p.).

Sua opção política era o nacionalismo. Muito transparentemente, Rodrigues anunciava que examinaria as relações do Brasil com a África tomando o Brasil como ponto de referência. Ao contrário do que faziam os demais historiadores, ele não procurava encobrir sua opção política alegando ou deixando subtendida uma suposta neutralidade – na realidade, todos os historiadores fazem uma opção política. Num mundo dividido em Estados-nações, a base nacional é uma condição inescapável. A pretensão de se desvincular da condição de nacional de seu país só pode resultar na vinculação a outro país. Entretanto, convém sublinhar que, ao declarar que se sentia motivado para a pesquisa pela identificação com a política externa independente e ao manifestar sua posição política nacionalista, ele não reivindicava a licença para proceder a uma análise tendenciosa. Como já assinalado, de acordo com Boaventura de Sousa Santos, a objetividade do trabalho científico decorre da correta aplicação do método, e não das preferências político-ideológicas do cientista.

A ruptura que a obra de Rodrigues promoveu, superando a História Diplomática pela inauguração da moderna História das Relações Internacionais, deveu-se a essa transparência política e, sobretudo, à maneira como tratou o passado das relações do Brasil com a África. O autor não visita esse passado para descobrir “tudo” o que compunha as relações entre as partes. Nem tampouco sua pesquisa ficou restrita aos documentos oficiais produzidos pela chancelaria. Sua atitude metodológica é outra: interpela o passado. Isto é, procura demonstrar aquilo que de alguma forma já se sabia, mas era negado pelo conhecimento histórico estabelecido. Ao provar que a argumentação colonialista de Portugal e da historiografia que lhe era caudatária não procedia – pois a África sempre estivera mais ligada ao Brasil que a Portugal – e que o Brasil – para ser conseqüente com seu passado e não comprometer seu destino

político internacional – não podia hesitar em defender intransigentemente a independência de Angola, Moçambique, Guiné-Bissau e Cabo Verde, Rodrigues propõe uma nova forma de ver nosso país:

Somos uma república mestiça, étnica e culturalmente; não somos europeus nem ‘latino’-americanos; somos ocidentalizados, aborignizados ou tupinizados, africanizados e possuímos fortes acentos orientais. Nossa europeização foi durante muito tempo um ‘caimento’. A África também nos civilizou (ibid.).

Além de escrever essa obra seminal para a História das Relações Internacionais no Brasil, Rodrigues contribuiu com a publicação de importantes revistas, como a *Política Externa Independente* e a *Revista Brasileira de Política Internacional*.

A condição de historiador politicamente engajado e entusiasta da política externa independente levou-o a se opor abertamente ao movimento que, em março de 1964, promoveu a quebra da ordem constitucional. Rodrigues revelou-se inconformado com a idéia que passava a comandar a política externa do Brasil: a de que se deveria admitir como irrecorrível a interdependência entre os Estados no meio internacional e se reconhecer que a política mais realista para fazer do Brasil uma grande potência era a que reclamava para o país a condição de aliado privilegiado dos Estados Unidos no Hemisfério Sul. Ele rejeitava esse alinhamento com os Estados Unidos desde seu tempo de estagiário da ESG.

Na condição de opositor do regime inaugurado pelos militares, Rodrigues produziu artigos sobre política externa e relações internacionais e publicou um novo livro: *Interesse nacional e política externa* (1966). Nessa obra, o autor rebate a tese oficial da interdependência internacional, discutindo os fundamentos da política externa brasileira e mostrando que a tradição dessa política estivera assentada exclusivamente na busca da realização dos interesses nacionais. Para combater as idéias de seus adversários políticos, ele compôs uma síntese histórica sobre o passado das relações externas do Brasil que até hoje constitui leitura indispensável.

Considerações finais

Esperamos ter conseguido consubstanciar nossas idéias iniciais. Cremos ter deixado claros três itens: 1) História Diplomática e História das Relações Internacionais correspondem a duas concepções distintas de fazer história; 2) a passagem da História Diplomática para a História das Relações Internacionais foi determinada por dois questionamentos: o dos historiadores sobre os fundamentos teórico-metodológicos de sua prática e o da incorporação à prática dos historiadores de conceitos produzidos no âmbito da disciplina das Relações Internacionais; 3) apesar de Pierre Renouvin em geral carregar o título de ter renovado o estudo da história das relações internacionais, José Honório Rodrigues, inserido em outro contexto político-historiográfico, desempenhou papel decisivo na geração da moderna História das Relações Internacionais no Brasil.

Referências bibliográficas

- ARENAL, Celestino del. *Introducción a las relaciones internacionales*. Madri: Tecnos, 1990.
- ARON, Raymond. *Estudos políticos*. Brasília: UnB, 1980. (Pensamento Político, v. 18).
- BRAILLARD, Philippe. *Teoria das relações internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.
- BULL, Hedley. "As relações internacionais como disciplina acadêmica". *Documentação e Atualidade Política*, Brasília (UnB/Senado Federal), abr.-jun. 1977, n. 3, pp. 45-53.
- CABRAL, Severino. *Brasil megaestado: nova ordem mundial multipolar*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.
- CARR, Edward H. *The twenty year's crisis*. Londres: Macmillan, 1939.
- DOUGHERTY, James E. e PFALTZGRAFF, Robert L. *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Buenos Aires: GEL, 1993.
- FERRO, Marc. *A história vigiada*. São Paulo: Martins Fontes, 1989.
- GIRAULT, René. "Présentation". In RENOUVIN, Pierre. *Histoire des relations internationales*. Paris: Hachete, 1994, 3 v.
- GONÇALVES, Williams da Silva. *O realismo da fraternidade: Brasil-Portugal – do Tratado de Amizade ao Caso Delgado*. Lisboa: Imprensa

- de Ciências Sociais, 2003.
- KANT, Immanuel. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Lisboa: Edições 70, 1988.
- MERLE, Marcel. *Sociología de las relaciones internacionales*. Madri: Alianza, 1984.
- NICOLSON, Harold. *Diplomatie*. Lausana: Éditions de la Baconnière, Neuchatel, 1948.
- NIEBUHR, Reinhold. *Moral man and immoral society*. Nova Iorque: Charles Scriener's Sons, 1932.
- PINO, Ismael Moreno. *La diplomacia: aspectos teóricos y prácticos de su ejercicio profesional*. México: Fundo de Cultura Econômica, 2001.
- RENOUVIN, Pierre e DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Introdução à história das relações internacionais*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1967.
- RODRIGUES, José Honório. *Aspirações nacionais: interpretação histórico-política*. Rio de Janeiro: Fulgor, 1963.
- . *Brasil e África: outro horizonte*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1961.
- . Entrevista concedida à coluna “Encontro matinal”. *Diário de Notícias*, s. l., 9 fev. 1963.
- . *Interesse nacional e política externa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.
- . *Teoria da história do Brasil: introdução metodológica*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1978.
- RODRIGUES, Leda Boechat e MELLO, José Octávio de Arruda. *José Honório Rodrigues: um historiador na trincheira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2001.
- SCHWARZENBERGER, Georg. *Power politics: a study of international society*. Londres: Stevens and Sons, 1941.
- THOBIE, Jacques. “Histoire diplomatique”. In BURGUIÈRE, André (org.). *Dictionnaire des sciences historiques*. Paris: PUF, 1986.
- TOPOLSKY, Jerzy. *Metodología de la historia*. Madri: Cátedra, 1985.

TUCIDIDES. *História da Guerra do Peloponeso*. Brasília: UnB/IPRI;
São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

Sinopse da História das Relações Externas Brasileiras

Orlando de Barros

Da Regência do príncipe D. João ao fim do Primeiro Reinado

Em 1822, ao surgir o Estado nacional no Brasil, as relações externas estabeleciam-se sobre bases bastante tensas e conflituosas, mercê de sua herança histórica européia e, particularmente, portuguesa. De um ponto de vista estrutural, três linhas de força se inseriam: a primeira, a dos eventos ocorridos na passagem do período napoleônico à restauração reacionária do Congresso de Viena; a segunda, a da histórica dependência de Portugal em relação à Inglaterra; a terceira, a da revolução da independência das colônias ibéricas, especialmente as vizinhas do sul. Do ponto de vista conjuntural, o Estado nacional nascia no Brasil em crise de inserção econômica nos mercados mundiais, após o breve período de bonança aberto às exportações agrícolas propiciadas pela desorganização temporária da produção de bens tropicais nas colônias européias durante o conflito pan-europeu. Depois do rompimento com Portugal, os mercados compradores se retraíram em virtude da recuperação das colônias européias. Sem esperança de que a mineração se recuperasse e ainda à espera de que a cafeicultura pudesse restabelecer o ciclo agroexportador, a jovem nação sofria rude contenção econômica, tendo de arcar com as conseqüências dos tratados comerciais assinados pelo príncipe regente D. João com a Inglaterra – os quais D. Pedro I renovou durante o processo de reconhecimento da Independência.

O quadro aludido delineou-se com a transferência da família real portuguesa, em 1808, em conseqüência da política internacional de Napoleão na Europa. Derrotado no mar pela Inglaterra em 1805, o imperador francês, que dominava militarmente a Europa continental, decretou o bloqueio comercial ao inimigo resistente. O conflito franco-inglês motivou Napoleão, que pretendia abolir a dinastia de Bragança, a intervir em Portugal conjuntamente com a Espanha, nação que dominava desde 1804. Até então, a corte portuguesa debatia-se indecisa entre aca-

tar os ditames do bloqueio decretado e manter a fidelidade tradicional à Inglaterra. Três “partidos” esboçaram-se na corte portuguesa na ocasião: o “inglês”, defensor da aliança luso-inglesa; o “francês”, que, favorável ao acatamento das ordens de Napoleão, via uma oportunidade de afrouxar os laços onerosos com a Inglaterra; e o “austríaco”, absolutista e reacionário, temeroso das tendências liberalizantes oriundas da França – esse partido inspirava-se no modelo monárquico retrógrado dos Habsburgos. As tendências em causa condicionariam em muito as relações externas no período de 1808 a 1822.

Como resultado da influência pragmática dos cortesãos partidários da aliança com a Inglaterra, esse país comprometeu-se a colaborar com apoio naval na vinda da família real ao Brasil, o que se deu em meio à invasão franco-espanhola. Chegando à antiga colônia, o príncipe regente tratou de remover, embora provisoriamente, o pacto colonial, abrindo os portos ao comércio internacional. Isto beneficiou especialmente a indústria da Inglaterra. Mais tarde, D. João assinou com a Inglaterra os tratados de amizade, comércio e navegação, pelos quais concedia privilégios excessivos ao aliado por um prazo renovável de quinze anos. Oferecia-se alíquota aduaneira mais baixa aos produtos ingleses, o que sacrificava o erário, então muito dependente dos tributos dos bens importados. A Inglaterra ainda recebeu outros privilégios, como direitos especiais de navegação e a cessão de um entreposto em Santa Catarina, que serviu de base ao comércio britânico na região platina.

A proteção militar inglesa não foi o único motivo da concessão de tão pesados benefícios, pois para tanto concorreu ainda a virtual impossibilidade de abastecimento regular de manufaturados e outros produtos indispensáveis durante o conflito europeu. O prazo dos privilégios mostrou-se dilatado, pois, cinco anos depois da assinatura dos tratados, Napoleão foi definitivamente derrotado, alterando-se, conseqüentemente, o panorama das relações internacionais. Daí em diante, ocorreram situações no panorama internacional que, somadas a outros eventos internos, condicionariam as relações externas da embrionária nação brasileira por um bom tempo. Entre as mais importantes, contam-se: o Congresso de Viena, que procurou refazer o mapa que Napoleão tanto alterou, restabelecendo as velhas monarquias em seus tronos, sob o princípio geral

da legitimidade; e o surgimento da Santa Aliança, formada por Áustria, Rússia e Prússia, reafirmando a conservação do poder absoluto. Já a Inglaterra, a antiga aliada de Portugal, ainda que sem se indispor frontalmente com as monarquias reacionárias, preferiu enfatizar os interesses econômicos, tirando partido de sua industrialização pioneira. A França, após a restauração dos Bourbons, cuidou de recuperar-se das décadas de guerra, recobrando as forças produtivas. Em meio ao conflito europeu, as elites da América hispânica iniciaram o processo de independência nacional.

Uma das primeiras medidas de D. João foi retaliar a França pela invasão de Portugal, mandando ocupar a Guiana Francesa, em 1809, com auxílio naval britânico. A ocupação visava garantir também a posse do território português na região, reconhecida pela França no Tratado de Utrecht (1713), mas desrespeitada por Napoleão, que ordenou a invasão da área em litígio durante o regime do consulado. A restituição de Caiena somente se deu em 1817, tendo Portugal garantido as fronteiras do Amapá, conforme sua pretensão, não sem difíceis negociações. As fronteiras do norte, entretanto, continuariam litigiosas por todo o século XIX. Da mesma forma, as fronteiras sulinas não seriam menos problemáticas.

No sul do continente, a Inglaterra, aliada de Portugal, tinha interesse na independência do antigo vice-reino do Prata, tendo já atacado e ocupado Buenos Aires e Montevidéu, em retaliação à aliança franco-espanhola; no entanto, não pôde manter as conquistas e retirou-se. D. João tinha muitos motivos para intervir no sul, pois era necessário apoiar a rebeldia local contra José Bonaparte, irmão de Napoleão, imposto à Espanha e suas colônias após a destituição da dinastia de Borbón. Recusando-se a obedecer a José Bonaparte, o Prata, como as demais colônias hispânicas da América, organizava governo próprio, o que levou D. João a propor proteção militar à junta governativa de Buenos Aires, que não a aceitou devido ao anseio local de independência. Pesou ainda na recusa a histórica desconfiança provocada pelas disputas territoriais entre Portugal e Espanha, as quais haviam motivado tratados de limites no século anterior, ainda insatisfatórios em seus resultados. Ademais, o recente ataque dos ingleses, aliados de D. João, fazia crer que tal oferta fosse entendida como perigosa.

A pretendida intervenção portuguesa no Prata visava garantir também os direitos dinásticos de Carlota Joaquina, esposa do príncipe regente e filha do destronado rei da Espanha, Carlos IV. Preocupava ainda a agitação em Montevidéu, que podia contaminar os súditos brasileiros vizinhos, da mesma maneira que incomodava a presença freqüente de emissários de Buenos Aires no Rio de Janeiro, às vezes em contato com Carlota Joaquina, à revelia do príncipe. Como em 1810 precipitou-se o processo de independência em Buenos Aires, constituindo-se as Províncias Unidas do Rio da Prata, outro problema daí decorreu, pois o novo Estado considerava-se herdeiro do antigo vice-reino espanhol, entendendo incluir em seu território o Alto Peru, a Banda Oriental e o Paraguai. Tal propósito feria diretamente os interesses portugueses, pois ameaçava a comunicação com Mato Grosso, tornando imperioso manter a livre navegação do Rio da Prata, problema geopolítico que persistiria por décadas, até a Guerra do Paraguai, no Segundo Reinado. Outra questão vital era a defesa dos Sete Povos das Missões do Uruguai, recentemente anexados aos domínios portugueses, como resultado da guerra luso-espanhola de 1801.

O objetivo luso-brasileiro no Prata era manter o Uruguai e o Paraguai separados das Províncias Unidas, partindo para o confronto, se necessário. Em 1811, tropas vindas de Buenos Aires invadiram a Banda Oriental, sitiando Montevidéu. Em resposta, D. João enviou tropas forçando a retirada dos invasores, que obtiveram um armistício por mediação inglesa. Cessando a ocupação portuguesa, a situação da Banda Oriental ficou indecisa, anulando os efeitos pretendidos com a intervenção militar. Porém, as agitações nessa região prosseguiram, com a população dividida entre unir-se a Buenos Aires ou obedecer ao governador espanhol, que acabou deposto em 1814 com a ajuda de nova intervenção de Buenos Aires. A agitação interna promoveu constantes invasões de fronteiras e pilhagens no lado brasileiro, o que serviu de alegação para nova intervenção das tropas luso-brasileiras na Banda Oriental, infligindo várias derrotas às tropas de Artigas.

Nesse ínterim, deu-se a restauração dos Borbóns na Espanha e subiu ao trono Fernando VII (cunhado de D. João), que protestou contra a intervenção luso-brasileira em seus domínios, prometendo enviar tropas para expulsar os luso-brasileiros. Porém, o príncipe regente exigiu in-

denização, argumentando que a intervenção havia preservado a Banda Oriental da anexação por Buenos Aires. Dado o impasse, em 1819 D. João resolveu negociar as linhas da fronteira diretamente com o Cabildo de Montevidéu, mantendo a ocupação. A elite local estava descontente com a prolongada agitação e reuniu, em 1821, um congresso nacional em Montevidéu, que aprovou a incorporação da Banda Oriental ao Reino Unido luso-brasileiro, com o nome de Província Cisplatina; a situação perdurou até 1828, quando a província se tornou independente. Nesse meio tempo, no plano europeu, o Congresso de Viena examinava a situação da monarquia portuguesa, ausente da Europa, mesmo depois da derrota definitiva de Napoleão. Havia também a preocupação com a situação do Brasil, em face da expansão do movimento separatista no continente americano. Talleyrand, representante francês no Congresso de Viena, sugeriu então que D. João estreitasse os laços de Portugal com o Brasil, elevando a possessão ao nível de Reino Unido, o que era conveniente para neutralizar qualquer ânsia de separação e esclarecer o *status* da monarquia lusitana, justamente no momento em que se reorganizava o combalido sistema europeu, contentando a Santa Aliança em seus anseios de restauração da ordem monárquica e colonial. Portanto, a elevação do Brasil a Reino Unido, formando um único corpo político, foi antes de tudo resultado da solução dos problemas internacionais da Europa, após duas décadas de conflitos.

Isso possibilitou a Portugal uma aproximação com outros países, diminuindo a excessiva influência inglesa, mas sem afrouxar os laços da dependência econômica. Estabeleceram-se relações amistosas com a França de Luís XVIII, resultando daí conversações satisfatórias sobre os limites do Amapá. Em 1816, como prova de boa vontade, a corte recebeu no Rio de Janeiro a missão artística francesa, inserida no projeto civilizatório de D. João para o Brasil, seguindo o modelo cultural da mais importante potência latina. Em decorrência do falecimento da rainha-mãe D. Maria, o príncipe regente foi coroado rei em 1818, o que ajudou a definir a situação da monarquia de Bragança. Intencionando obter posição favorável no âmbito da Santa Aliança, o Reino Unido também buscou aproximar-se da Áustria e dos Estados alemães, do que resultou o casamento do príncipe herdeiro D. Pedro com D. Leopoldina, princesa

da casa de Habsburgo. Dessas boas relações, deu-se a vinda da missão dos naturalistas Spix e Martius, que precedeu outras viagens de ilustres visitantes dos Estados austro-alemães – isso proporcionou maior visibilidade ao Brasil na Europa. Em 1821, D. João VI retornou a Portugal, por exigência da vitoriosa Revolução do Porto, deixando o príncipe D. Pedro como regente do Brasil.

A Revolução do Porto instituiu em Portugal uma monarquia parlamentar. Durante a formação da assembléia constitucional, as esperanças de representação equitativa do Reino Unido eram contrariadas, predominando em Portugal o desejo de fazer retornar o Brasil à situação colonial. Em decorrência, as cortes ordenaram a volta do príncipe regente, com resistência da elite brasileira. O processo de autonomia não tardou a iniciar no Brasil, provocando inevitáveis conseqüências nas relações externas. Ocupando a pasta do Reino e Estrangeiros na regência de D. Pedro, José Bonifácio inaugurou as relações externas brasileiras ao nomear os primeiros representantes diplomáticos exclusivamente nativos, redigindo, logo após a Proclamação da Independência, um manifesto às “nações amigas”, no sentido de obter o pronto reconhecimento da nova nação. Ao contrário do que haviam feito os Estados Unidos, o jovem Império deu demasiada importância a esse reconhecimento; para tanto, fez concessões e sacrifícios excessivos, com graves conseqüências nos planos interno e externo por longo tempo. Além do reconhecimento, outros problemas afetavam o plano internacional, como a situação da significativa população portuguesa residente e a busca de financiamento para a organização da administração pública do Estado brasileiro.

Da mesma forma, recrudescendo a pretensão intervencionista da Santa Aliança na América em favor das metrópoles que haviam perdido suas colônias em decorrência dos movimentos libertadores, tornava-se necessário examinar com atenção o panorama internacional. O regime monárquico instituído apresentava-se em configuração ambígua no plano externo. Ainda que de modo constitucional, a forma monárquica, tendo no trono um representante da antiga dinastia, facilitava o diálogo com as monarquias restauracionistas européias. No âmbito continental, porém, a única monarquia sul-americana teria dificuldades em suas relações com os regimes republicanos nascentes, desconfiados do regime brasileiro,

haja vista a anexação da Província Cisplatina por D. João, o que favorecia o argumento da “ameaça inata” de Buenos Aires. Já com os Estados Unidos, que resistiam às ameaças da Santa Aliança com a Doutrina Monroe, o Império brasileiro não teve resistência ao reconhecimento, sendo aquele país o primeiro a fazê-lo, por força de seu pragmatismo nas relações externas.

Quanto ao problema dos residentes portugueses, José Bonifácio decretou que os que não aderissem à independência teriam de deixar o país, seqüestrando-se os bens dos que não aceitassem a autoridade de D. Pedro. Mas a questão dos portugueses continuou complicada porque muitos deles eram influentes, fazendo parte da elite dos comerciantes, militares e demais componentes do estamento burocrático, religioso e jurídico. O problema dizia respeito também à segurança do Estado, inserindo-se no conflito militar em curso com Portugal. Os portugueses, em algumas províncias – acostumadas à ligação direta com a corte –, não viam distinção essencial entre obedecer ao Rio ou a Lisboa, havendo pouco nexos econômico que justificasse a adesão ao Império. A resistência dos portugueses foi sendo vencida pela ação militar durante a Guerra de Independência, especialmente intensa na Bahia. Durante o conflito com Portugal, não cessou a intermediação da Inglaterra. Desse país, veio boa parte do equipamento bélico e dos conselheiros militares, além dos oficiais comandados por Cochrane e dos recursos para contratar tropas mercenárias estrangeiras. A preparação das Forças Armadas, especialmente da Marinha, tornou-se muito onerosa, nascendo o Império sob o peso de custosos empréstimos, negociados sob a promessa de concessões excessivas à Inglaterra.

Como em Portugal D. João recuperou o poder absoluto e dissolveu as cortes em 1824, as negociações caminharam favoráveis ao reconhecimento da independência brasileira. D. Pedro I aceitou pagar uma indenização pelas propriedades reais e as despesas contraídas pelo Reino Unido. Para fazer frente aos gastos, foi contraído um empréstimo no montante de dois milhões de libras com a Inglaterra. A intermediação inglesa no processo de reconhecimento do Império mostrou-se dispendiosa, pois D. Pedro I teve de assinar um tratado, em 1827, tão nocivo quanto os de 1810, prejudicando os ingressos fiscais e causando uma inevitável

instabilidade interna. De qualquer modo, o reconhecimento português em 1825 facilitou as negociações pelo mesmo objetivo nas demais cortes européias e na Santa Sé. No continente americano, os Estados Unidos já haviam reconhecido o Estado brasileiro no ano anterior, seguindo-se o reconhecimento das nações hispano-americanas, precedido pelas Províncias Unidas do Rio da Prata.

No entanto, as relações com as Províncias Unidas seriam o grande problema externo do Império nascente, dando continuidade à situação conflituosa no sul, herdada do período joanino. No Congresso de Tucumán, de 1816, as Províncias Unidas haviam renunciado formalmente à Banda Oriental, mas logo depois voltaram a aspirar a reconstituição do território original do vice-reino do Prata. A antiga Banda Oriental fazia parte do Brasil desde 1821 (como Província Cisplatina), atendendo à geopolítica que assegurava a navegação no Rio da Prata, motivo também do apoio à independência do Paraguai. Durante as guerras de independência, houve distúrbios na Cisplatina, reprimidos com dificuldade graças à ajuda de Buenos Aires aos separatistas locais. Realizava-se em Guaiquil, em 1826, o primeiro congresso das nações americanas, convocado por Bolívar. San Martín, representante de Buenos Aires, apresentou uma proposta de intervenção militar conjunta contra o Império, que não foi aceita. O enviado brasileiro não chegou a tempo, provavelmente como manobra da diplomacia brasileira para evitar a discussão sobre a Cisplatina.

A guerra no sul durou de 1825 a 1828, com vitórias navais brasileiras, mas com pouco resultado em terra. O porto de Buenos Aires foi bloqueado, havendo retaliação com uma guerra de corso, o que prejudicou o comércio internacional. A pressão dos governos estrangeiros e os problemas internos dos contendores fizeram com que se chegasse a um acordo em 1828: o Império concedeu a independência à sua província em troca da renúncia permanente das Províncias Unidas à anexação da Cisplatina (mais tarde, Uruguai). O reinado de D. Pedro I sofria então um grande desgaste, o que a perda da Cisplatina agravou. A morte de D. João VI fez prosseguir a adversidade no quadro dos eventos internacionais. D. Pedro I havia renunciado ao trono português em favor de sua filha, D. Maria da Glória, que se casaria com o tio, D. Miguel, fazendo os arranjos políticos necessários à sucessão da Casa de Bragança. Como D. Miguel

preferiu usurpar o trono, D. Pedro, além de abrigar generosamente os exilados antimiguelistas, usou a diplomacia brasileira para isolar o governo português, em complicadas manobras nas cortes da Europa. Por isso, sucederam-se crises políticas com derrubadas constantes de ministérios, provocando um pronunciamento militar, o que levou D. Pedro I a renunciar ao trono em 1831. Desse modo, chegava ao fim um período em que a história interna confundiu-se com a externa como poucas vezes na história brasileira, resultando na consolidação da independência nacional e num razoável controle sobre a margem norte do Rio da Prata.

Durante os nove anos do período regencial, a preeminência inglesa continuou no plano externo, enquanto no interno o país atravessava uma das mais graves crises políticas de sua existência, com movimentos revoltosos em quase todas as regiões. O enfraquecimento do poder central, em face às dificuldades em debelar as rebeliões, permitiu que as fronteiras fossem violadas no Amapá, por franceses, e no vale do Amazonas, por ingleses, levando a protestos e negociações demoradas. Isso animou também as incursões dos uruguaios na região fronteira ainda mal definida, fazendo o governo de Montevideu exigências que a Regência não aceitou. Na mesma época, nas Províncias Unidas, o caudilho Rosas mostrava-se francamente hostil ao Brasil, sendo suspeito de insuflar os insurretos farroupilhas do Rio Grande do Sul. Outro problema ocorreu no relacionamento com a Santa Sé. As relações com Roma eram politicamente importantes, já que parte do clero, em virtude do regime do padroado, tinha funções públicas, sendo remunerado pelo Estado. A constituição imperial consagrou o catolicismo religião oficial, sendo as autoridades religiosas indicadas pelo governo, sob ratificação da Santa Sé. Durante a regência do padre Feijó, as divergências chegaram a ameaçar o rompimento de relações, graças à discordância na nomeação do bispo do Rio de Janeiro e a outras questões de disciplina e doutrina, as quais o governo regencial considerava prejudiciais. Sendo a Igreja um sustentáculo da monarquia, as negociações foram conduzidas com cuidado, chegando a bom termo.

Segundo Reinado

Subindo ao trono aos catorze anos de idade por um golpe, D. Pedro II, em

seu reinado de quase meio século, deparou-se com graves e intrincados problemas internacionais, tendo a maioria chegado a termo satisfatório. Se, de um lado, pesava o fator negativo da posição internacional do Brasil, com uma economia vulnerável e ainda baseada na agricultura escravista de exportação, de outro, contava-se com uma coerência em relação à política externa como poucas vezes se alcançou. Às vezes, houve má condução de algumas questões importantes e má avaliação das possibilidades internacionais do Brasil, mas, de modo geral, predominou o senso de equilíbrio. Para tanto, concorreram diversos fatores: a estabilidade política proporcionada pela instituição do sistema parlamentar; a cessação gradativa dos movimentos insurrecionais; e a cooperação dos partidos liberal e conservador em matéria de política externa, que só divergiam agora em situações extremas. Em muitas questões, no âmbito do Conselho de Estado, o imperador participava ativamente das discussões e formulações da política externa. O conselho que presidia não tinha caráter executivo, mas dele partiam proposições importantes para o parlamento e a pasta de estrangeiros (Ministério das Relações Exteriores de então). Na mesma época, o Império contou com a participação de dedicados homens públicos em sua política externa, em missões ou à frente da pasta, como os marqueses de Abrantes, Paraná e São Vicente; os viscondes de Abaeté, Uruguai, Rio Branco, Porto Seguro, Barbacena, Cabo Frio e Santo Amaro; e os barões de Cotegipe, Cairu, Penedo, Ponte Ribeiro, Jaceguai e Rio Branco, entre outros.

A primeira questão de monta no Segundo Reinado deu-se em virtude do tráfico de escravos. Precedendo as medidas antiescravistas, a Inglaterra havia proposto ao Congresso de Viena a extinção dele, conseguindo apenas uma moção condenatória. No passado, o príncipe D. João comprometera-se a extingui-lo gradativamente, assunto que voltou à pauta nas negociações do tratado de 1827 por exigência da Inglaterra. Esta passou a pressionar o governo brasileiro durante o período regencial, surgindo daí medidas formais – não aplicadas efetivamente –, as “leis para inglês ver”. Passando por um momento de agitação política, o governo regencial não quis prejudicar a elite agrária com a falta de braços, no momento em que se reforçava o ciclo agroexportador pelo êxito da cafeicultura. A tese da extinção gradativa ainda era aceita na

época, tanto que a Inglaterra só aboliu a escravidão em suas colônias em 1838. A pressão inglesa aumentou a partir dessa data, estando a questão do tráfico de escravos relacionada à expansão dos mercados externos britânicos, em virtude do prosseguimento da Revolução Industrial. A vigência de quinze anos do tratado de 1827 estava prestes a se esgotar, após garantir um prejudicial domínio inglês sobre a economia brasileira, com danosas conseqüências.

Não desejando renovar o tratado, mesmo sob a pressão de Londres, o parlamento brasileiro, em franca oposição ao liberalismo inglês, tomou as medidas necessárias, fazendo entrar em prática as medidas protecionistas da Lei Alves Branco em 1842. A Inglaterra respondeu com a intensificação das medidas contra o tráfico, amparadas na Lei Aberdeen, que permitia o apresamento dos barcos brasileiros usados para esse fim. Mesmo assim, a entrada de escravos africanos aumentou, passando a mais de 50 mil ao ano, o que provocou apresamentos, leilões de navios e condenação de súditos brasileiros na Inglaterra. Como o confronto não devesse continuar, o parlamento aprovou em 1850 a proposta de lei do ministro da Justiça Eusébio de Queirós, que extinguiu o tráfico de escravos em definitivo. Cessada a causa do dissídio anglo-brasileiro, sobreveio uma fase de recuperação econômica do Império, com o fomento da economia pelos capitais liberados pelo tráfico. A fase de desenvolvimento que ocorreu em seguida, a chamada Era Mauá, deu-se com a associação entre investidores ingleses e brasileiros, decorrendo daí um surto de modernização: advento de estradas de ferro, melhorias urbanas, incremento da comunicação e da navegação e aperfeiçoamento da infra-estrutura exportadora. Da mesma maneira, o Estado dependia dos capitais ingleses para o financiamento do déficit público e mesmo para fazer circular a moeda.

A Inglaterra continuou como principal fornecedor de manufaturas ao Brasil. Na ocasião, a Marinha de Guerra brasileira estava em expansão, devido ao agravamento da tensão no Prata. Isso acarretou preocupação com o poder naval brasileiro, que em caso de bloqueios poderia impor prejuízos ao comércio das grandes potências, como tinha acontecido nos conflitos anteriores. Nesse quadro, inseriu-se a Questão Christie, instaurada pelo truculento representante do governo britânico no Rio de

Janeiro, William Christie. Dois incidentes pouco relevantes conduziram ao rompimento de relações entre o Brasil e a Inglaterra. Christie exigia indenização pela carga de um barco naufragado no Rio Grande do Sul, que havia sido pilhada; também impunha satisfações pela detenção de dois oficiais ingleses no Rio. Como não foi atendido, ordenou o apresamento de navios brasileiros ancorados no porto. O governo pagou o que foi cobrado e, sem receber as satisfações exigidas ao governo britânico, rompeu relações, que ficaram suspensas por dois anos, sendo o país representado em Londres pela legação portuguesa. Arbitrada a questão por Leopoldo I, rei da Bélgica, a decisão favoreceu o Brasil.

Edward Thornton, ministro inglês em Buenos Aires, foi encarregado do reatamento das relações, apresentando as escusas da Inglaterra a D. Pedro II em Uruguai, em 1865, quando este foi assistir à rendição do Exército paraguaio, que invadira o território brasileiro no início da Guerra do Paraguai. O Brasil enfrentava então sua maior crise internacional, o que tornava a presença inglesa de capital importância. Continuavam os crônicos problemas de relacionamento dos países vizinhos da região platina, e o Império estava decidido a resolver de uma vez por todas as causas pendentes. Estava livre da instabilidade interna, e a Marinha de Guerra havia ganhado um poder incontestado na América do Sul, ainda que as forças terrestres não estivessem à mesma altura. Permaneciam como objetivos principais do Império na região o controle da navegação dos rios platinos e o acesso a Mato Grosso, garantido pela Marinha imperial; no entanto, isso exigia constante vigilância e conversações permanentes. Os conflitos ocorreram em duas etapas: primeiro, com a intervenção militar no Uruguai e na Argentina (1851-1852); depois, com a Guerra do Paraguai (1864-1870).

Pelo antigo tratado de 1828, assinado por D. Pedro I, o Brasil se comprometera a zelar pela independência e a paz no Uruguai; porém, o país vizinho viveu um conflito interno desde a independência até a década de 1850. Da pequena população uruguiaia, fazia parte quase um terço de luso-brasileiros, naquela altura engrossada por cerca de 14 mil portenhos exilados, em virtude da repressão da ditadura de Rosas nas Províncias Unidas. A situação mostrou-se ameaçadora para os interesses brasileiros quando Rosas resolveu intervir no Uruguai, apoiando Oribe a

retornar ao poder, de onde havia sido removido pelo partido local aliado do Império. Essa intervenção contrariava os compromissos brasileiros de 1828 e atingia uma questão sensível, o domínio da foz do Prata, caso o Uruguai fosse controlado ou anexado. Além disso, como acontecia nas agitações internas do Uruguai, as fronteiras eram violadas, com constantes reclamações dos estancieiros gaúchos pelo freqüente roubo de gado. O Império não queria que o Rio Grande do Sul se agitasse após cinco anos da Revolução Farroupilha, insurreição separatista com dez anos de duração. A campanha tinha a intenção de dar um corretivo a Rosas, pois este teria incentivado a rebeldia farroupilha. Acalentava ainda o sonho de restauração territorial do vice-reino do Prata, contrariando compromissos anteriores.

O Império procurou se aproveitar das insurreições que ocorriam no momento, tanto no Uruguai quanto nas Províncias Unidas, para se aliar aos revoltosos. Uniu-se a Flores, em revolta contra Oribe, no Uruguai; e a Urquiza, que lutava para derrubar Rosas, nas Províncias Unidas. Por isso, a intervenção militar, embora com forças e recursos predominantemente brasileiros, contou com o importante concurso das armas locais. Oribe fugiu ao combate e exilou-se; o Império estabeleceu um governo uruguaio em que confiava. Em seguida, o Exército imperial juntou-se com os das províncias revoltadas contra Rosas, sob a chefia de Urquiza, e dirigiu-se para Buenos Aires. Após importantes vitórias da Marinha no Rio Paraná, o Exército pôde desferir o golpe final, vencendo e destituindo Rosas, em 1852. No ano seguinte, os portenhos reorganizariam sua nação (agora com o nome de Argentina), depois da ditadura de Rosas, que durou quase trinta anos. Sob a presidência de Urquiza, o Brasil assinou com a Argentina o Tratado de Amizade, Comércio e Navegação, em 1856, iniciando um período de paz e cooperação com o Império.

Parecia que o tratado entre as duas potências seria suficiente para garantir os interesses do Brasil. Entretanto, após a remoção do problema que Rosas representava, novamente o Prata voltava a se complicar, agora pela ação dos ditadores paraguaios. O Brasil mantinha relações amistosas com o Paraguai desde que este se tornara independente, concedendo o auxílio necessário para que pudesse resistir à anexação por Buenos Aires. Da mesma forma, exceto por um ou outro incidente, a navegação

do Rio Paraguai ocorria normalmente – até a intervenção no Uruguai. Na metade da década de 1850, o governo de Assunção havia construído fortalezas poderosas ao longo do rio e insistia em fiscalizar o trânsito dos barcos brasileiros, obrigando-os a parar na capital. Em 1856, o Império enviou poderosa força naval a Assunção, o que demoveu Carlos Antônio López de prosseguir nas restrições. Em 1862, sucedendo ao pai, Francisco Solano López subiu ao poder, aperfeiçoou as fortalezas, adquiriu armas no exterior e armou um poderoso e disciplinado exército. Dada a tradicional neutralidade do Paraguai nas questões platinas, era notável que tais providências serviam para influir, doravante, na política regional.

A oportunidade que Solano López esperava ocorreu em 1864, quando novamente se complicou o quadro político no Uruguai. Desde a queda de Oribe, prosseguiram a agitação e o combate entre os partidos locais, Blanco e Colorado, com as mesmas conseqüências corriqueiras: invasão de fronteiras, assalto às estâncias e reclamações dos gaúchos. Por isso, o governo imperial enviou a missão do Conselheiro Saraiva a Montevideú, a fim de obter uma solução que evitasse a intervenção militar, tal como se dera pouco mais de uma década antes. Aguirre, presidente blanco do Uruguai, havia assinado um tratado de defesa com Solano López e, confiando nisso, negou todas as propostas apresentadas por Saraiva. Em vista disso, o governo imperial apresentou um ultimato e decidiu romper relações; neste momento, Solano López se ofereceu para arbitrar a questão entre os dois governos. O Império recusou a oferta e interveio militarmente no Uruguai: atacou-o com a esquadra, invadiu-o com um corpo do Exército e depôs Aguirre, que foi substituído pelo chefe colorado Venâncio Flores. Este deu as satisfações desejadas pelo Brasil, o que fez com que as relações entre os dois países fossem reatadas. Na verdade, Solano López, que se armara convenientemente, tinha planos de atacar o Brasil.

Confiante, López esperava a adesão de Urquiza – então rebelado contra o governo de Mitre, na Argentina – e dos uruguaios insurgidos contra Flores e o Império. Iniciou as hostilidades tomando um navio brasileiro; depois, enviou tropas para ocupar o Mato Grosso e um exército bem armado, que, sem obter permissão de trânsito da Argentina, invadiu esse país para atravessar a fronteira e ocupar parte do Rio Grande

do Sul. Contava então o Exército paraguaio com 64 mil homens e boa reserva, enquanto o do Império não tinha mais de 18 mil. A Marinha não interveio de pronto, ainda que fosse das mais poderosas da época, porque não podia correr o risco de combater as fortalezas enquanto não se reorganizassem as forças terrestres.

O resultado foi a guerra mais longa da América do Sul, especialmente dura e sangrenta para o Paraguai, cujas perdas afetaram a população. A opinião pública internacional ficou contrária ao Brasil, desconsiderando a agressão de Solano López a essa nação, o que obrigou a diplomacia brasileira a um grande esforço no sentido de esclarecer governos e sociedades, principalmente no continente americano. Também não foi menor o esforço necessário para obter os recursos materiais e financeiros no exterior, em países cujos governos desejavam o fim imediato da guerra. O Paraguai teve de enfrentar a Aliança Tríplice, formada por Brasil, Argentina e Uruguai – este último, por ironia, López pretendia defender. Em maio de 1865, os aliados assinaram o Tratado da Tríplice Aliança, pelo qual se comprometiam a dar fim à guerra somente quando López fosse deposto, prometendo respeitar a soberania, a independência e a integridade territorial do país inimigo.

Os termos do tratado continham itens que interessavam ao Brasil, pois a conservação do Paraguai era importante para a navegação internacional na região platina. Porém, havia um item que permitia uma revisão territorial em favor da Argentina, o que se mostraria problemático adiante. O condicionamento do fim da guerra à deposição de López, ponto firmemente defendido pelo Brasil, tornou-se um problema, com propostas de paz sempre recusadas. Assim, o conflito estendeu-se demasiadamente, com participação reduzida da Argentina e quase nula do Uruguai. Contudo, os dois países tiraram proveito da situação como fornecedores de víveres, materiais e animais. No final da guerra, a Argentina fez exigências territoriais inaceitáveis para o Brasil – e isto se tornou um fator de discórdia. Em 1872, o Brasil firmou a paz em separado com o Paraguai, retirando as tropas de ocupação em 1876. Dois anos depois, o presidente norte-americano, Rutherford Hayes, arbitrou a questão de limites entre a Argentina e o Paraguai, favorecendo este último, como era desejo do governo brasileiro.

Após a guerra, e daí até a Proclamação da República, com os problemas da política platina finalmente resolvidos, as relações externas deixariam o primeiro plano de atenção do Estado brasileiro. Muitas questões internas eram urgentes, e o país necessitava de reformas que seriam custosas de promover. De qualquer modo, o fim da Guerra do Paraguai (e a solução do arbitramento de Hayes) voltou a provocar a desconfiança da Argentina em relação ao Brasil, acarretando daí em diante uma rivalidade na América do Sul. Entre o fim do século XIX e o começo do XX, a Argentina logrou um desenvolvimento material mais intenso que o brasileiro, beneficiada pela demanda de alimentos e pela disponibilidade de mão-de-obra, graças à eficaz política de atração de imigrantes europeus, sanando seu antigo déficit populacional. As relações Brasil-Argentina oscilaram então entre a rivalidade e a cooperação, mas com esforços continuados ao longo do tempo para que não houvesse confronto. As representações diplomáticas de ambos os países foram muito importantes para aconselhar os governos e demovê-los de atitudes que pudessem pôr em risco a segurança do sul do continente.

Se a navegação internacional dos rios platinos era defendida pelo Império, incoerentemente a do Amazonas continuava vedada, e assim permaneceu até a Guerra do Paraguai, quando foi aberta, constituindo-se em seguida companhias de vapores para impedir que predominassem as linhas estrangeiras. O despovoado Amazonas era objeto de preocupação, persistindo ainda problemas nas fronteiras da região, com pouca presença efetiva do Estado imperial. Aberta à cobiça internacional, a Amazônia foi tema de discussão na década de 1850 nos Estados Unidos. Ali surgiu uma proposta para estabelecer uma colônia norte-americana de escravos libertos, com o argumento de que se tratava de uma região desocupada. O governo brasileiro procurou apurar se havia algum interesse oficial do governo americano na proposta em causa, questionando-o repetida e sistematicamente, até que o movimento foi esquecido. Por sua vez, procurou incentivar o povoamento, no que foi particularmente bem-sucedido na década de 1870 – devido ao grande ciclo de seca nordestina –, quando facilitou o transporte massivo de retirantes para o vale do Amazonas, fixados no local principalmente pelo incremento da demanda do látex.

Finda a Guerra do Paraguai, mesmo que os problemas internos

chamassem mais a atenção do Império do que as relações externas, instalou-se um saudável (embora nem sempre eficaz) esforço de diplomacia de prestígio, em que se conta a atuação pessoal do imperador, com as viagens ao exterior e o contato com intelectuais, cientistas e sociedades internacionais. Houve então um genuíno empenho em dar conhecimento do Brasil ao mundo, por meio da participação em feiras internacionais, por exemplo. Em fóruns internacionais, apresentavam-se produtos enfocando a imagem do Brasil, sob a enfática concepção da elite, segundo a qual o país deveria ocupar o lugar de nação ocidental, filho da cultura européia, justamente no momento em que as potências do Velho Continente se aprestavam numa renhida rivalidade imperialista por novos domínios coloniais. Nesse sentido, fazia parte o projeto de europeização da população brasileira, sob o argumento da carência de mão-de-obra que a extinção gradativa da escravidão provocava. A política de atração das correntes imigratórias da Europa tornou-se um fator importante das relações externas brasileiras, que se esforçavam para convencer os governos europeus a não restringirem a migração de seus súditos para o Brasil. A diplomacia teve um papel muito ativo em tal propósito, continuado ainda na Primeira República.

Primeira República

O advento da república no Brasil causou, de modo imediato, uma mudança de prioridades e perspectivas nas relações externas brasileiras. Como sublimação de certo positivismo, emergiu uma variante nativista, segundo a qual o Império havia instituído o país de costas para os vizinhos americanos. Assim, a república nascia determinada a priorizar as relações com as nações do continente e, em especial, melhorar os laços com os vizinhos, produzindo, de certa maneira, uma descontinuidade nas prioridades do Império abolido. Por isso, os Estados Unidos serviram de espelho para a república nascente, em virtude de seu grau de desenvolvimento e da estabilidade de suas instituições. Pode-se aquilatar a admiração pelos Estados Unidos pela adoção de alguns preceitos da constituição norte-americana na carta magna de 1891 e pela utilização de elementos simbólicos, entre os quais a primeira bandeira republicana, listrada e com estrelas representando os estados.

Priorizar as relações com os países do continente implicava dificuldades importantes no começo da república. Enquanto os Estados Unidos permaneciam incontestes no rol das nações americanas merecedoras de especial atenção, sobretudo por força das relações comerciais, as demais tinham poucos laços econômicos com o Brasil, quando não eram concorrentes no mercado internacional. Se os vizinhos platinos mereciam a devida atenção em virtude do peso histórico das relações com o Brasil – a Argentina, em especial –, os outros países, pelo estado material e cultural e pelo escasso passado histórico comum, sugeriam existir, naquele instante, mais como uma expressão geográfica do que como objeto de relações fundadas na identidade de interesses – às vezes, com algumas contendas a resolver, como o persistente problema das fronteiras mal definidas. Só o tempo corrigiria tal perspectiva.

A preferência republicana pelas relações com as nações americanas esbarrava ainda no peso econômico e cultural das potências européias. A Inglaterra continuava como principal fornecedor de bens industrializados e capitais, posição reforçada nas últimas décadas do Império devido aos investimentos diretos em serviços e infra-estrutura. A França, como mais importante nação latina, exercia forte influência cultural, sendo o lugar de onde provinham muitos dos conteúdos adotados pela nascente república brasileira. Por sua vez, a Alemanha, beneficiada por um vigoroso crescimento industrial e tecnológico, aumentava suas demandas de produtos primários. Da área mediterrânea, vinha a maior parte dos imigrantes, tão solicitados pelo país, em volumes crescentes desde a virada do século. Ademais, a rivalidade entre as potências européias exigia acompanhar com atenção o desenrolar dos acontecimentos no Velho Continente.

Entretanto, nos cinco primeiros anos republicanos, sob forte influência militar, não foi possível nenhuma formulação de monta devido à instabilidade política, embora o quinquênio tumultuoso tenha sido pleno de problemas internacionais, com vários incidentes provocados pelas revoltas que então ocorreram. Isso se deu, por exemplo, durante a Revolta da Armada, iniciada em 1893, que contestava a legitimidade do mandato de Floriano Peixoto e prometia o bombardeio da capital federal. Os comandantes dos navios de guerra estrangeiros ancorados na baía do Rio de Janeiro intervieram. Ameaçavam usar a força para impedir o

confronto, alegando proteger os interesses e a integridade dos cidadãos de seus países. A Inglaterra propôs o envio de forças, o que o governo brasileiro não aceitou. Enquanto o Brasil procurava adquirir navios de guerra, a diplomacia brasileira se esforçava para atender às exigências e dar as explicações necessárias aos governos estrangeiros.

Ao mesmo tempo, no sul ocorria a violenta Revolução Federalista, cujos chefes não se detinham em atravessar a fronteira uruguaia, organizando suas tropas do outro lado. Da mesma forma, a Argentina se inquietou, recusando-se a conceder asilo aos revoltosos da Marinha para não descontentar o governo brasileiro. Grave problema ocorreu com Portugal, que concedeu aos revoltosos o asilo negado pela Argentina, causando o rompimento das relações entre os dois países, suspensas até o governo seguinte. Aliás, também o tratamento dado aos portugueses residentes no Brasil provocou alerta nos países de onde provinham imigrantes europeus atraídos pela propaganda brasileira. Não era para menos: Floriano Peixoto havia prejudicado os comerciantes portugueses tabelando preços de alimentos e aluguéis, a fim de obter apoio popular diante das rebeliões em curso. Em decorrência disso, os *jacobinos*, florianistas, depredavam casas comerciais e atacavam os jornais que defendiam os portugueses, o que levou a vários incidentes e mortes. Assim, a instabilidade do momento provocava crises diplomáticas e falta de confiança do estrangeiro na república recentemente instituída, com pouco a se esperar do cumprimento dos compromissos internacionais e dos propósitos de política externa anunciados pouco depois da Proclamação da República, em 1889.

A confiança externa começou a recobrar-se somente no primeiro governo civil, com Prudente de Moraes. Este procurou cultivar as boas relações com a Europa, onde estavam os principais credores do país, àquela altura apreensivos com os problemas econômicos que vinham desde o fim do Império, agravados pela crise republicana. Prudente de Moraes iniciou as conversações sobre a renegociação da dívida externa, completadas no começo do governo seguinte, além de dar continuidade às negociações sobre as fronteiras, retomando a política de aproximação com as nações do continente americano. A normalização das relações externas prosseguiu, com reiteradas promessas de respeito aos compromissos assumidos, havendo o reatamento com Portugal. Do governo de

Prudente de Moraes até a Primeira Guerra Mundial, as relações externas brasileiras ganharam maior clareza de propósitos, sobretudo durante o decênio do Barão do Rio Branco (1902-1912).

Problema de máxima importância para o Estado brasileiro, a imigração continuou a solicitar ações do Ministério das Relações Exteriores na Primeira República. O fluxo migratório europeu parecia insuficiente para a ocupação das vastas áreas subpovoadas do país. A partir de 1893, o Brasil voltou-se para o Oriente, mas a imigração chinesa foi abandonada, restando desse esforço a criação de uma legação na China. Dois anos depois, firmou-se o Tratado de Amizade, Comércio e Navegação com o Japão, levando ao estabelecimento das missões no Rio de Janeiro e em Tóquio em 1897, o que normalizou a presença brasileira na Ásia daí em diante. Em decorrência do estabelecimento das relações com Tóquio, em 1908 iniciou-se o fluxo migratório japonês para o Brasil, que seria regular e crescente até a Segunda Guerra. Entretanto, as levas de imigrantes europeus continuaram a predominar, graças aos subsídios oferecidos pelo Brasil.

O Ministério das Relações Exteriores continuou a ter influência decisiva na política migratória, às vezes como órgão formulador de diretrizes, intervindo por ocasião das demandas dos governos estrangeiros, como se deu com a assinatura do protocolo de 1896 com a Itália. Esse país continuou como grande cedente de população ao Brasil, onde entraram, no decênio iniciado em 1890, cerca de 700 mil italianos. A imigração de portugueses e espanhóis, do século XIX até cerca de 1920, chegava a aproximadamente um milhão e seiscentos mil indivíduos, em geral localizada nas cidades, mormente no Rio de Janeiro e São Paulo. Alemães e sírio-libaneses também formavam contingentes muito importantes. Em decorrência do grande fluxo migratório, as relações exteriores envolveram-se nas discussões relativas à identidade e à segurança nacionais, tendo formulado, em 1928, um parecer favorável às restrições, mais tarde incorporadas à Constituição de 1934. Da mesma forma, em virtude das agitações sociais, que se atribuíam na época principalmente aos anarquistas de origem estrangeira e aos agentes internacionais, o Itamaraty foi chamado a negociar convênios de colaboração de informação policial com diversos países, especialmente com os vizinhos.

A política externa em relação ao continente americano mostrou-se muito complexa até a Primeira Grande Guerra. De modo geral, a condução caminhou na direção de uma política realista, distensora e cordial, conforme os interesses nacionais, excessivamente concedente com os Estados Unidos e a Argentina. Já com a Europa havia certa preocupação, em vista do crescente imperialismo, não só em virtude das tensões geradas pela competição e pela corrida armamentista no Velho Mundo, mas também dadas as circunstâncias favoráveis a incidentes de toda sorte, o que poderia gerar problemas na América do Sul – haja vista as extensas fronteiras mal definidas do Brasil com as possessões francesas, inglesas e holandesas.

Em 1895, registrou-se um incidente com a França, devido a uma tentativa de ocupação de território em litígio, rechaçada pela população do Amapá. Dois anos depois, visando a uma solução definitiva para o problema, o Brasil e a França assinaram um tratado em que as pretensões de ambos submetiam-se a arbitramento, com laudo do presidente da Federação Suíça amplamente favorável ao Brasil. Também no mesmo ano a Inglaterra ocupou a Ilha da Trindade, a fim de utilizá-la para um serviço de cabo submarino. O Brasil protestou, e a Inglaterra alegou efetivo abandono da possessão. O governo brasileiro não quis aceitar arbitramento, em virtude da convicção do direito líquido e certo sobre Trindade, servindo-se da intermediação de Portugal. A Inglaterra cedeu, e a Marinha brasileira rapidamente enviou um cruzador para efetivar a posse.

O litígio territorial com a Inglaterra na Guiana Inglesa foi submetido a arbitramento. Apesar da sólida defesa dos argumentos brasileiros, o rei da Itália decidiu dividir o território, com prejuízo para o Brasil. Já o litígio de limites com a Guiana Holandesa resolveu-se por entendimento direto entre o Brasil e a Holanda. Assim, entre 1900 e 1906, o governo brasileiro logrou resolver as questões das Guianas, fonte de preocupação constante e fator de atritos, em região tão distante do governo central e tão pouco povoada, numa época em que a visita das canhoneiras usualmente precedia as conversações diplomáticas. A impertinência típica da fase imperialista da virada do século pode ser explicitada por dois incidentes exemplares. Em 1899, a canhoneira americana Wilmington navegou de

Manaus a Iquitos, sem autorização, sob protesto brasileiro. Seis anos depois, em Santa Catarina, o comandante da canhoneira alemã Panther, em busca de um marujo desertor, enviou destacamento para capturá-lo. Isso provocou um incidente diplomático, mas o governo alemão respondeu satisfatoriamente aos protestos.

Durante a Primeira República, a inclinação brasileira foi tendentemente pacífica, com grande influência da doutrina do arbitramento e da negociação direta, inspirada por Rio Branco, mesmo antes que este assumisse o ministério, em 1902, servindo a quatro presidências. Suas idéias influíram decisivamente nas relações brasileiras por décadas. Os tratados de arbitramento pretendiam dirimir as mais diversas questões, como os que foram assinados com o Chile, a Argentina e os Estados Unidos entre 1899 e 1909. Durante o ministério de Rio Branco, foram assinados tratados de limites – às vezes complementados por cláusulas de navegação – com Equador, Venezuela, Colômbia e Peru, culminando com o do Condomínio da Lagoa Mirim, com o Uruguai (todos entre 1904 e 1909). Com a Argentina, a Questão de Palmas foi resolvida em 1895, ao ser acatado o arbitramento do presidente norte-americano Grover Cleveland. Após a morte de Rio Branco, ainda restaram alguns problemas pendentes de fronteiras, cuja solução foi retomada adiante, sobretudo durante o ministério de Otávio Mangabeira (um dos últimos tratados foi assinado com o Paraguai em 1927).

Coube a Rio Branco, ao começar o novo século, solucionar a grave situação provocada por seringueiros brasileiros no território boliviano, cuja soberania o Brasil reconhecia. A extração do látex havia levado ao norte do país uma massa de imigrantes vinda de outras regiões, notadamente do Nordeste, em busca das oportunidades que a crescente demanda de borracha proporcionava. A exportação do látex – capaz de gerar, por um momento, divisas tão importantes quanto o café – permitiu o surgimento de grandes fortunas na Amazônia, com virtual domínio da região pelos seus compradores. Em 1899, aproximadamente 60 mil brasileiros em atividade extrativa ocupavam o Acre boliviano, quando o aventureiro espanhol Luiz Galvez de Arias proclamou a independência do território e foi preso por tropas bolivianas. Até então, o governo brasileiro não havia tido muito interesse nos acontecimentos; porém, o governo boliviano, por

meio da *Concessão Aramayo*, cedeu a exploração do látex em 1901 ao truste anglo-americano Bolivian Syndicate, com sede em Nova Iorque. Dadas as circunstâncias, o problema tornou-se sensível, graças ao histórico das pretensões estrangeiras sobre a Amazônia em pleno período de expansão imperialista.

Com o início da ocupação da região por forças bolivianas, em 1902, Plácido de Castro proclamou a independência do Acre, em nome dos ocupantes brasileiros do território. Enquanto se preparavam tropas brasileiras para serem enviadas à região, Rio Branco tomava posse no ministério, vindo da representação brasileira em Berlim. Rio Branco descartou a solução do arbitramento, preferindo uma negociação direta. A navegação do Amazonas foi fechada e a Bolívia aceitou negociar após a proposta de indenização brasileira ao consórcio anglo-americano. No ano seguinte, resolveu-se a questão do Acre pelo Tratado de Petrópolis, com anexação do território pelo Brasil, mediante compensação. O governo brasileiro obrigou-se a pagar dois milhões de libras esterlinas à Bolívia e fazer a ligação ferroviária desse país com o Atlântico. Em 1912, inaugurou-se a ferrovia Madeira-Mamoré, que facilitou a ligação entre a Bolívia e o Amazonas, mas custou vidas e recursos. Porém, desde 1905, a ferrovia Noroeste de São Paulo já ligava o entroncamento de Bauru a Corumbá, na fronteira boliviana, ratificando o cumprimento dos compromissos assumidos pelo Brasil.

Na América do Sul, no início do século XX, as relações com a Argentina exigiam atenção especial. Por força da emigração europeia, esse país havia logrado povoar e desenvolver seu imenso território, tirando partido de sua capacidade de produzir alimentos, em atendimento à forte demanda da Europa. Em decorrência disso, houve um acelerado desenvolvimento material, ocasião em que o PIB argentino chegou a ser cerca de quatro vezes superior ao brasileiro. Buenos Aires era a mais importante e moderna cidade da América Latina, exercendo fascínio em todo o continente. Em face das disputas e do litígio do passado, as relações entre os dois países mereciam a indicação do melhor corpo diplomático de ambos os lados. A prosperidade da Argentina permitia aspirar ao domínio de uma área entre os vizinhos de fala espanhola e manter um poderio militar de certo porte. Em contrapartida, o Brasil

buscava proteger seus interesses na região. Assim, estabeleceu-se uma rivalidade entre as duas nações, embora tenha havido um esforço mútuo de distensão, malgrado algumas disputas acres.

Num esquema amplo, pode-se dizer que, enquanto o Brasil mantinha uma aliança preferencial com os Estados Unidos, a Argentina preferia fazê-la com a Europa, especialmente com a Inglaterra. Ao passo que o Brasil mostrava-se complacente com a política intervencionista e agressiva dos Estados Unidos no norte da América Latina, a Argentina procurava tirar partido opondo-se ao intervencionismo, fosse americano ou europeu, e tentava exercer influência regional, forçando o Brasil a um desconfortável isolamento. Bom exemplo disso foi a intervenção européia na Venezuela, motivada pela cobrança de dívidas, vista com passividade pelos Estados Unidos e pelo Brasil, mas sob protesto da Argentina, que aventou na ocasião a Doutrina Drago, contrária à intervenção armada por dívidas atrasadas (não apoiada pelo Brasil), o que trouxe prestígio à Argentina na América Latina. De modo geral, a política brasileira procurava, estreitando as relações com os vizinhos, neutralizar ou frear as pretensões argentinas de predomínio regional.

Em meio à política norte-americana de *big stick*, numa América Latina muito conturbada, muitas vezes houve lugar para a exacerbação da rivalidade entre Brasil e Argentina. Porém, desde a virada do século, num continuado esforço de distensão, inauguravam-se as visitas presidenciais de parte a parte, como a de Julio Roca ao Brasil, em agosto de 1899, retribuída pela de Campos Sales em outubro do ano seguinte. Ainda assim, os incidentes persistiam, como o ocorrido durante o governo de Afonso Pena. Com Hermes da Fonseca como ministro da Guerra e Rio Branco como chanceler, o Brasil executava uma necessária modernização militar, incluindo a aquisição de três couraçados. Na mesma época, Rio Branco estreitava as relações com o Chile, país de importante poderio naval, com o qual a Argentina nutria disputas acirradas. Como no passado a Marinha brasileira fora o sustentáculo da política no sul do continente, a Argentina se alarmou. Levando em conta o contencioso histórico, Buenos Aires fez insistentes consultas e interpelações.

A Argentina se preocupava com razão. No tempo das alianças secretas de defesa, as potências européias enfrentavam crises constantes, sem

que a corrida armamentista fosse contida, o que gerava conseqüências na América do Sul. Em 1908, devido a um mal-entendido, suspeitou-se que Brasil e Chile estavam encetando uma entente regional (a *Entente Cordiale*, entre a França e a Inglaterra, tinha ocorrido recentemente, em 1904). Na verdade, toda a celeuma se deu por causa de um telegrama apócrifo que teria sido enviado por Rio Branco a Santiago – o telegrama Zeballos –, com grande repercussão na imprensa de Buenos Aires e manifestações públicas no Rio, promovidas pelos anarquistas contra os “planos belicistas dos governos argentino e brasileiro”. Porém, o “perigo brasileiro”, ao contrário, serviu para resolver a crise, unindo as forças que desejavam desfazer a tensão. No ano seguinte, Rio Branco propôs um tratado tríplice entre Brasil, Argentina e Chile, não com o sentido de uma aliança defensiva, mas como um convênio de colaboração política, encaminhando uma diretriz de solução pacífica para as disputas entre os três países. Tal proposta, conhecida como Pacto ABC, não seria bem-sucedida, dadas as desconfianças mútuas e a rivalidade. No entanto, os esforços continuariam, com relativo proveito para o cenário internacional da região.

Em 1910, tentando salvar o Pacto ABC, Rio Branco convidou o presidente Saenz Peña para uma visita ao Brasil. As demonstrações de afeição mútua entre o Brasil e a Argentina não foram poucas nessa visita, resumidas na fórmula “tudo nos une, nada nos separa”. Entretanto, as conversações caminharam lentas e foram interrompidas com a morte de Rio Branco. Já em plena guerra mundial, em meio à preocupação generalizada com o conflito, o ministro Lauro Müller conseguiu reativar o Pacto ABC, obtendo em 1915 a assinatura de um tratado que se atinha apenas à solução pacífica das controvérsias regionais – menos ambicioso, portanto, do que as propostas anteriores. Todavia, o congresso brasileiro não ratificou o tratado, pois entendia que a solidariedade continental encontrava-se sólida em virtude dos congressos pan-americanos. Além disso, um tratado como o proposto só serviria para nutrir desconfianças entre os países vizinhos. Ainda em 1915, Luiz de Souza Dantas, representante do Brasil em Buenos Aires, em discurso de recepção ao escritor João do Rio, fez apelo para que os governos do Brasil e da Argentina se empenhassem para constituir uma “união civilizadora” na América do

Sul. Mas o esforço de Souza Dantas, embora bem recebido pela imprensa, não interessou a ambos os governos.

Dando continuidade à diplomacia presidencial entre os dois países, em 1922, no Centenário da Independência, o presidente Marcelo Alvear visitou o Brasil; Epiácio Pessoa também esteve em Buenos Aires. Nesse ano, o chanceler Félix Pacheco propôs uma conferência, a realizar-se no Chile, visando novamente à redução de armamentos nas nações do ABC. A Argentina mostrou-se contrária, preferindo tratar da questão num âmbito mais amplo, em que se reunissem as demais nações continentais. Certamente objetivava obter dividendos em sua pretensão de liderança na América do Sul. No ano seguinte, na Conferência Internacional Americana de Santiago, encaminhou, com as mesmas intenções, o Pacto Gondra, que o Brasil assinou com alguma relutância. Não obstante as rivalidades e mesmo alguma tensão em certos momentos, as relações Brasil-Argentina seguiram cooperativas. Embora estivessem muito aquém das possibilidades da importância dos dois países no continente, houve significativas relações culturais e respeito mútuo de suas elites dirigentes até o final da Primeira República.

O evento dominante na história das relações externas brasileiras durante a Primeira República foi a passagem da dependência inglesa à norte-americana. Desde 1870, os Estados Unidos seguiram importando café, sem cobrar pouco ou nenhum direito sobre ele. O balanço comercial era fortemente favorável ao Brasil, servindo esse superávit ao equilíbrio do déficit com os demais parceiros internacionais. De outro modo, do fim do século XIX em diante, deu-se uma estagnação da indústria inglesa, o que fez com que o Brasil se voltasse para as indústrias alemã e norte-americana. Ainda que os investimentos e as trocas com a Inglaterra continuassem importantes até o fim da Primeira República, aos poucos a dependência brasileira de outrora se transferiu para os Estados Unidos. Em 1916, durante a guerra, as importações brasileiras de produtos norte-americanos superaram pela primeira vez as procedentes da Inglaterra, tendência que se firmou no pós-guerra. Em 1921, o governo brasileiro fez empréstimo nos Estados Unidos pela primeira vez. Sete anos depois, o balanço das contas brasileiras acusava que o fluxo de capitais norte-americanos havia superado o proveniente da Inglaterra. Acrescente-se

que, desde 1915, funcionava no Brasil o primeiro banco norte-americano, mesmo ano em que se estabeleceu a câmara de comércio entre os dois países.

O delineamento das relações com os Estados Unidos resultou principalmente do contorno econômico, influenciando nos demais aspectos do relacionamento. A oferta da agroexportação brasileira encontrava complementaridade na pujante economia norte-americana, que se solidificou como a primeira do mundo, com sobras de capitais disponíveis para satisfazer a demanda do exterior. Durante a Primeira Guerra, as dificuldades de abastecimento do Brasil pelos fornecedores tradicionais da Europa favoreceram os Estados Unidos, também beneficiados pela gradativa mudança do padrão energético; os norte-americanos eram fornecedores de equipamentos e máquinas elétricas em geral, assim como de derivados de petróleo. Depois da guerra, as marcas da indústria norte-americana tornaram-se cada vez mais presentes no mercado consumidor brasileiro. Mas desde o começo do século investidores americanos já arriscavam seus capitais no Brasil, como Percival Farquhar, proprietário de ferrovias e especulador.

O trajeto histórico da dependência brasileira perante os Estados Unidos teve seu ponto de partida na Proclamação da República, em 1889, quando o novo regime elegeu o sistema político americano como modelo. O momento favorável levou à assinatura de um tratado de reciprocidade em 1891, bastante prematuro, que não tardou a ser denunciado, em 1894, por iniciativa do governo americano. Este não via nele benefício econômico, pois o comércio bilateral mostrava-se muito superavitário para o Brasil, que não dava mostras de abrir mão de seus ganhos. A aproximação com os Estados Unidos foi vista na época com desconfiança por alguns, como Eduardo Prado, que a esse propósito escreveu *A ilusão americana* (1893). A exportação de café continuou a nortear as relações com os Estados Unidos, onde entrava praticamente sem direitos aduaneiros. Por isso, aos poucos o Brasil constituiu-se no principal aliado dos Estados Unidos na América do Sul, e estes se beneficiaram da complacência brasileira, quando não da simpatia, por ocasião das intervenções americanas no México e no Caribe, mesmo às custas do desconforto brasileiro nas relações com outros países.

Na conjuntura da Revolta da Armada, a nascente república brasileira mostrou-se grata pela ajuda norte-americana. Esse ganho político dos Estados Unidos, que ocorreu em meio ao avanço do imperialismo europeu, ajudou a consolidar uma aliança não escrita entre os dois países, mesmo quando da vigência do Corolário Roosevelt, que atribuía aos Estados Unidos o direito de intervenção nas nações americanas. Em diversas situações, o Brasil mostrou-se bom aliado: em 1898, ainda que oficialmente neutro, cedeu três navios à Marinha norte-americana por ocasião da Guerra Hispano-Americana. Em 1901, deu apoio velado à Emenda Platt, adendo constitucional restritivo à soberania de Cuba que favorecia os interesses dos Estados Unidos, o que levou a protestos em muitos países da América. Em 1903, procurou apoio na América do Sul para o reconhecimento do Panamá (país surgido de um levante na Colômbia) estimulado pelos norte-americanos, que tinham interesse na construção do canal entre o Atlântico e o Pacífico. De 1910 em diante, também seria útil ao governo dos Estados Unidos na crise da Nicarágua, assim como nos acontecimentos relativos à Revolução Mexicana.

Em 1904, durante o ministério de Rio Branco, a representação brasileira em Washington foi elevada à condição de embaixada, sendo designado Joaquim Nabuco para o posto. Dois anos depois, realizou-se no Rio de Janeiro a III Conferência Internacional Americana, que o governo brasileiro considerou de grande importância, construindo especialmente para ela o Palácio Monroe. O Brasil recebeu então Elihu Root, secretário do Departamento de Estado, primeira visita desse nível de autoridade no continente sul-americano. Na conferência seguinte, realizada em Buenos Aires em 1910, o Brasil apresentou moção de reconhecimento e aplauso à Doutrina Monroe – justamente quando, graças aos recentes episódios do intervencionismo estadunidense, as nações latino-americanas mostravam-se desconfiadas. Em 1912, a propósito de um levante no Paraguai, o chanceler Lauro Müller propôs ao governo americano “marchar de acordo”, não obstante ser o Paraguai um país fronteiro do Brasil. No ano seguinte, ele seguiu para os Estados Unidos, onde ficou por mais de um mês. Delineava-se, pois, na ocasião, um inconveniente alinhamento automático, que não tinha sido do desejo de Rio Branco. Isso levou Domício da Gama, antigo colaborador de Rio Branco e em-

baixador em Washington, a expressar seu descontentamento com a linha seguida.

Em decorrência da Guerra Hispano-Americana, os Estados Unidos passaram a controlar pontos-chave do globo: suas frotas transitavam entre o Atlântico e o Pacífico, com paradas no porto do Rio de Janeiro, o que aumentou a presença norte-americana – acentuada após a inauguração do Canal do Panamá em 1914 – no Brasil e nas Américas. Essa preeminência continental, em face da eclosão da guerra na Europa, fez os Estados Unidos sugerirem um tratado de defesa e manutenção da integridade territorial das Américas, com apoio do governo brasileiro. Isso conduziu a eventos que acabariam levando o Brasil ao conflito com o Império Alemão, o que fez com que se estreitassem ainda mais as relações com o aliado principal. Em 1923, um tratado estabeleceu a igualdade de comércio entre os dois países; em 1928, Herbert Hoover, presidente eleito, visitou o Brasil a fim de incrementar as relações econômicas.

As relações com a Alemanha, segundo maior importador dos produtos brasileiros e terceiro exportador de manufaturados, foram satisfatórias até a guerra. Havia no Brasil uma considerável massa de imigrantes alemães e descendentes, especialmente no sul do país. Tal importância justificou que o governo de Afonso Pena, com Hermes da Fonseca como ministro da Guerra, enviasse oficiais para treinamento naquele país. Quando eclodiu a guerra na Europa, o Brasil decretou a neutralidade, permanecendo assim por dois anos. Envolvido no conflito depois que submarinos alemães afundaram seu quarto navio, o Brasil revogou a neutralidade e acompanhou a entrada dos Estados Unidos na guerra, em 1917. Nos anos subsequentes, as relações com a Alemanha tiveram pontos de atrito, como a questão dos navios alemães confiscados durante a guerra e a participação do Brasil na Liga das Nações.

Como participante da guerra, o Brasil assinou o Tratado de Versalhes e o Pacto da Liga das Nações, em 1919. Na Liga, foi admitido como membro não-permanente, por indicação do presidente Wilson. Como os Estados Unidos se retiraram da Liga em 1920, o Brasil ali permaneceu como único representante do continente americano, passando a lutar por um assento permanente. Sem compreender as possibilidades do país no complexo sistema europeu, o governo Bernardes enviou a missão Raul

Fernandes às principais capitais européias em busca do apoio para a posição desejada. Como não teve sucesso nessa empreitada, o Brasil vetou a inclusão da Alemanha como membro permanente – voltando atrás na posição antes assumida – e resistiu ainda às pretensões da Espanha. Bernardes interpretou a oposição às intenções de seu governo como ofensa à dignidade nacional e retirou o Brasil da Liga em 1926, deixando a vaga pretendida para a Bélgica. Removendo a representação permanente na Liga, o Brasil voltou-se para o continente americano, onde concentrou seus esforços. Na Liga pouco conseguiu, a não ser o compromisso do pagamento da dívida contraída pela Alemanha com a compra de café em São Paulo.

Desde a Conferência de Washington de 1890, o Brasil participava com destaque dos encontros dos representantes dos governos do continente. Nessa reunião, o chefe da delegação brasileira, Salvador de Mendonça, recebeu instruções para firmar entre os representantes americanos a preferência da república brasileira recém-instituída pelas relações com países do continente. Um dos pontos importantes foi a preferência pelos procedimentos conciliatórios, pela defesa do arbitramento e da equivalência jurídica entre as nações, ainda que isso fosse contraditório no que se referia ao comportamento dos governos brasileiros quando houve a aplicação do Corolário Roosevelt. O alinhamento com os Estados Unidos, que às vezes trazia conseqüências negativas nas relações do Brasil com os países da América do Sul, era difícil de se harmonizar com o princípio doutrinário da conciliação, adotado pela diplomacia brasileira. Isso pôde ser atestado nos anos posteriores à Revolução Mexicana de 1911, quando o Brasil representou os norte-americanos no México, em virtude do rompimento de relações deste país com os Estados Unidos. Porém, a partir da presidência de Harding, a política intervencionista norte-americana na América Latina começou a mudar, e o Brasil a apoiou com entusiasmo, da mesma forma que colaborou para que desse certo a política amistosa das presidências de Coolidge e Hoover, antecessoras da “política de boa vizinhança” de Franklin Roosevelt.

Por isso, na VI Conferência Americana, em Havana, a representação brasileira pôde aparecer com destaque, defendendo o princípio da não-intervenção e da equivalência jurídica entre as nações americanas, deixando

para trás o incômodo alinhamento com as presidências imperialistas de Theodor Roosevelt, Taft e Wilson. O princípio da equivalência jurídica havia surgido por inspiração de Rio Branco, durante a disputa imperialista que precedeu a Primeira Guerra, e foi defendido com brilho por Rui Barbosa na conferência de arbitramento de Haia, em 1907. Trata-se de um princípio subjacente à política externa brasileira, insistentemente evocada, que enfatiza uma feição legalista às relações entre as nações. Não foi por outra razão que Rui Barbosa foi convidado a representar o Brasil na conferência de Versalhes, e, quando não aceitou, substituiu-o Epitácio Pessoa, que havia presidido o Supremo Tribunal. Ao longo da Primeira República, o Brasil se fez representar nas mais importantes conferências: sobre acordos postais, radiocomunicação, segurança e paz, organização internacional do trabalho etc. Esteve presente ainda em feiras internacionais, tendo organizado duas delas, em 1908 e 1922. Da mesma forma, estabeleceu legações em diversas capitais do mundo, elevando suas representações a embaixadas, sobretudo entre 1919 e 1923, quando as instalou em Londres, Roma, Vaticano, Paris, Bruxelas, México, Santiago, Buenos Aires e Tóquio.

Período de Vargas (1930-1945)

O período de quinze anos de Getúlio Vargas foi dos mais movimentados da história brasileira no que tange às relações externas, refletindo, em larga medida, a sucessão de crises que tomou conta do panorama mundial. Tendo assumido o governo em meio à recessão americana, que tanto afetou o Brasil em sua capacidade de exportar e saldar compromissos, Vargas – com sua política externa – procuraria moldar-se de modo mais pragmático e menos “representativo”, feição até então dominante na diplomacia brasileira. Dois meses depois de empossado, Vargas determinou importantes mudanças no Ministério das Relações Exteriores, fazendo com que a diplomacia ficasse mais preparada e atenta aos assuntos econômicos. Assim, desde o início de seu governo, ele procurou contar com o concurso do ministério em seu projeto de promover a industrialização brasileira, no sentido de torná-la menos dependente da importação de produtos de consumo.

Em meio a uma economia internacional muito protecionista, Vargas

precisava contar com uma diplomacia ágil, capaz de auxiliá-lo na tarefa de obter os recursos em equipamentos, tecnologia e capitais, da mesma forma que pudesse arrolar aliados externos ao projeto nacional em andamento. Sua política exterior procurou adaptar-se às circunstâncias: tirou partido da crise proporcionada pela cisão dos centros dominantes, escolhendo parceiros opostos entre si, sem deixar de lado a aliança com os Estados Unidos. Por isso, o pragmatismo de Vargas tem sido visto às vezes como “pendular”; ele teria tirado vantagem do cenário internacional para prosseguir na industrialização e modernização do país. Nessas circunstâncias, diversas vezes a diplomacia brasileira teve de se esforçar para esclarecer as cambiantes posições brasileiras, fosse em matéria de política e ideologia, fosse do ponto de vista da clareza das vinculações efetivas do governo brasileiro em relação a seus parceiros internacionais.

Nos primeiros anos de governo, o esforço concentrou-se em restabelecer a normalidade da economia, combatida pela redução à metade da exportação do café. A queima de parte dos estoques não melhorou a cotação, e o Bureau Internacional do Café, criado em conferência internacional promovida pelo Brasil, não pôde minorar os prejuízos. Diversos fatores dificultavam o cumprimento dos compromissos e tornavam imperioso negociar um empréstimo de consolidação da dívida: a retração do mercado americano; o abandono do padrão-ouro pela Inglaterra; e a decisão deste país de dar preferência ao comércio com os membros da comunidade britânica. Em decorrência disso, houve a necessidade de rever a tarifa aduaneira então vigente, desatualizada havia quase três décadas. Ao mesmo tempo, iniciava-se um processo de incentivos à indústria, com resposta favorável, provendo grandes taxas de crescimento da economia nos anos seguintes. Todavia, em virtude do protecionismo em curso e dos problemas de câmbio frequentes, Vargas não hesitou em assinar, ainda no início do governo provisório, mais de três dezenas de acordos comerciais com diversos países com cláusula de nação mais favorecida. Tais acordos foram denunciados entre 1933 e 1935 por se mostrarem pouco vantajosos, já que não alteraram substancialmente o perfil da dívida externa e do câmbio.

Assim, a “diplomacia econômica” continuou a pesar nas diretrizes da

política externa, com interferência freqüente da Presidência da República nas atribuições do Itamaraty. Em 1934, por recomendação do ministro da Fazenda, Oswaldo Aranha, Vargas criou o Conselho de Comércio Exterior, procurando esquematizar e reduzir o serviço da dívida. Nesse sentido, o governo de Franklin Roosevelt, desejando cooperar com a solução dos problemas cambiais brasileiros, enviou a missão John Williams. No ano seguinte, Vargas assinou um acordo com os Estados Unidos baseado no livre comércio, com cláusula de tarifas e câmbio equitativo.

O governo Vargas também tentou pôr em prática uma política de equidistância em relação aos regimes fascistas emergentes e às potências democráticas. Desde o início, adotou práticas do regime italiano em sua política trabalhista e de gestão da economia. Considerando as oportunidades de troca com o governo nazista, intensificou as relações com a Alemanha, elevando a legação de Berlim ao nível de embaixada, em 1936. Nesse mesmo ano, valendo-se de um sistema de balanço de pagamentos entre importações e exportações, com câmaras de compensação na Alemanha e no Brasil, o comércio entre as duas nações aumentou, com vantagem para alguns produtos brasileiros que até então tinham tido poucas chances nas trocas externas, como o algodão. Devido a esse sistema, as importações da Alemanha superaram as dos Estados Unidos em 1938, animando projetos mais ambiciosos, como o fornecimento de material militar. O governo Roosevelt entendeu que esse comércio compensatório ia de encontro ao acordo de 1935, o que motivou Vargas a enviar a missão Souza Costa para obter a anuência de Washington, com resultados satisfatórios.

Porém, em novembro de 1937, Vargas desferiu um golpe de Estado, pondo fim à normalidade política constitucional e estabelecendo a ditadura do Estado Novo, que duraria até o fim de seu governo, em 1945. Com o golpe, veio a suspensão do pagamento da dívida externa, o que ampliou a desconfiança nos círculos oficiais americanos, já preocupados com os procedimentos administrativos de Vargas inspirados no fascismo. Vargas foi muito criticado pela imprensa liberal americana, pelo menos até o ataque japonês a Pearl Harbor, quando o Brasil se mostrou solidário aos Estados Unidos, ponto de partida para a aliança contra o Eixo. De 1934 a 1937, Oswaldo Aranha, deslocado do Ministério da Fazenda para a

embaixada em Washington, representou um papel capital nas relações com os Estados Unidos. Aranha permaneceu no cargo até 1937, quando se demitiu, em virtude da repercussão negativa do golpe nos Estados Unidos. Contudo, continuou a colaborar na manutenção das boas relações com Washington. Ao retornar ao Brasil, aceitou a pasta das Relações Exteriores, onde ficaria quase até o fim do regime de Vargas. Em março de 1939, em missão especial, seguiu para os Estados Unidos; lá, assinou acordos de crédito e cooperação econômica e obteve empréstimo.

O início da guerra na Europa facilitaria a obtenção de vantagens substanciais do governo norte-americano, como o acordo que permitiu o estabelecimento da almejada usina siderúrgica. Outras ainda foram conquistadas, como a do Convênio do Café, em 1940, que permitiu maior abertura do mercado americano ao Brasil. A essa altura, já estava firmada a política de barganhas de Vargas com os Estados Unidos e decidida a aliança do Brasil com as Nações Unidas contra o Eixo, o que contribuiu com o surgimento de novas possibilidades. Porém, as promessas demoravam a se concretizar, fosse pelo esforço dos Estados Unidos em suas necessidades de defesa diante da iminente entrada na guerra, fosse pela incerteza em relação à ideologia do regime de Vargas. Todavia, nada indicava que Vargas desejasse se afastar politicamente do Ocidente liberal, mesmo quando, em junho de 1940, proferiu discurso no qual considerava “falido” o regime democrático, com grande repercussão no exterior. Sua fala deve ser atribuída às negociações exasperadas a respeito da siderúrgica, que os investidores norte-americanos hesitavam em financiar e cujas negociações se arrastavam desde 1938. As palavras contra a democracia, mesmo que imprudentes, resultaram na aceleração das concessões desejadas. Entretanto, o governo britânico, principal aliado de Washington, tinha reservas sobre Vargas. As relações com a Inglaterra estavam tensas desde que a Marinha britânica havia apresado na Europa o navio Siqueira Campos, que transportava material bélico adquirido na Alemanha antes da guerra – ele foi liberado graças à interferência do presidente Roosevelt. Em fins de 1940, a Inglaterra, mesmo em período crítico da guerra, enviou uma missão econômica ao Brasil para garantir o fornecimento de produtos brasileiros durante o conflito.

Observa-se que, mesmo com a “pendulação” de Vargas entre a

Alemanha e os Estados Unidos, dificilmente o governo brasileiro abandonaria a aliança tradicional. A marcha das relações externas brasileiras no continente americano durante os anos de 1930 mostra, na verdade, muita afinidade com os Estados Unidos. Desde 1933, estava em curso a “política de boa vizinhança” de Roosevelt, vista com muita simpatia em todo o continente. Com o crescimento da tensão mundial, o secretário de Estado Cordell Hull empenhava-se para obter o compromisso de diminuição das rivalidades no continente, onde, naquele momento, ocorriam a Guerra do Chaco e outros focos de disputa de territórios. Naquele mesmo ano, no Rio de Janeiro, foi assinado o Pacto Lamas, proposto pela Argentina; nele, os signatários comprometiam-se com a conciliação, renunciando à guerra. Na VII Conferência Internacional Americana, realizada mais tarde em Montevideú, o Brasil aderiu ao Pacto Briand-Kellog de renúncia à guerra, atendendo ao rogo do governo norte-americano. Seis meses depois, a Constituição brasileira consagrava artigo reafirmando o compromisso assumido. Do mesmo modo, o governo brasileiro prosseguiu apelando para a paz no continente: no conflito do Chaco, na questão de Letícia (entre o Peru e a Colômbia) e na divergência entre o Peru e o Equador.

Vargas colaborava com os Estados Unidos para manter o continente aquietado enquanto a tensão internacional aumentava. Nesse sentido, em 1936, o chanceler Macedo Soares propôs a Hull um pacto de segurança continental; no ano seguinte, na Conferência de Buenos Aires, o Brasil seguiu a mesma trilha. No golpe do Estado Novo, quando a confiança no governo brasileiro ficou abalada nos Estados Unidos, Vargas se apressou a declarar enfaticamente que o Brasil prosseguiria com sua tradicional política externa. Ele continuava a receber visitas presidenciais e a retribuí-las, ajudando a construir uma solidariedade continental. No caso da agressão japonesa aos Estados Unidos, por exemplo, tal solidariedade teve de ser estabelecida em bases concretas. Aliás, quase ao mesmo tempo do mencionado discurso antiliberal de Vargas, de 1940, interpretado em Washington como simpático à Alemanha, realizava-se em Havana uma conferência de chanceleres americanos. Vargas apoiou firmemente a defesa continental, comprometendo-se a tomar medidas nesse sentido, o que reafirmou ao embaixador americano no ano seguinte.

Se a ditadura do Estado Novo levantava dúvidas no continente, sendo saudada com entusiasmo por Hitler e Mussolini, os acontecimentos subsequentes mostrariam que ela serviria também para o distanciamento dos países fascistas e, de maneira autoritária, para a condução do país a uma estreita aliança com os Estados Unidos. Muitos simpatizantes do Eixo ocupavam posições-chave no governo de Vargas, mas este procurou contrabalançar com a indicação de outros, como Oswaldo Aranha, de inclinação liberal, de modo a sinalizar positivamente ao continente. Ao proibir a atividade política fascista apoiada pelas embaixadas da Alemanha e da Itália, o presidente acabou em rota de colisão com o regime alemão, sobretudo com a repressão ao golpe integralista de 1938, quando houve uma crise nas relações entre os dois países, com remoção de embaixadores em Berlim e no Rio de Janeiro. Vargas, mesmo quando negociava com o governo nazista, tinha receio da penetração do fascismo no sul do país, onde habitava uma grande população – em muitos lugares, mal integrada – de descendentes de alemães e italianos. Faltavam recursos para promover a assistência e a assimilação dessas pessoas, enquanto a situação da defesa era precária em face da obsolescência do equipamento militar.

Assim como havia sido bem-sucedido conseguindo a usina siderúrgica, Vargas obteve o comprometimento dos Estados Unidos com a ajuda militar, concretizada no começo de 1941 com a criação de uma missão para tratar do assunto. Também a Força Aérea Brasileira foi criada com auxílio norte-americano, estabelecendo-se um programa de empréstimo e arrendamento, essencial para a defesa brasileira. Da mesma sorte, o Brasil comprometeu-se a fornecer materiais estratégicos exclusivamente aos Estados Unidos, sendo todos os acordos firmados poucos meses antes do ataque a Pearl Harbor. Em decorrência do ataque japonês, realizou-se em Petrópolis a Conferência dos Chanceleres Americanos, em janeiro de 1942, que recomendou o rompimento do continente com o Eixo, posto em prática pelo Brasil no dia 28 do mesmo mês. Os atos de solidariedade aos norte-americanos dariam vez à hostilidade alemã contra os barcos brasileiros, envolvendo o Brasil no conflito mundial, o que levou à declaração de guerra em 31 de agosto.

A essa altura, Vargas procurava tirar partido da situação, sabedor

da posição do Brasil como fornecedor de produtos e materiais essenciais à guerra, ponto estratégico para as operações da guerra submarina no Atlântico e área geográfica fundamental para as ações no *front* do norte da África. Por esse motivo, firmou-se um acordo político-militar secreto: Vargas autorizou a construção de bases no Nordeste, de grande importância para as Nações Unidas, dando vez também à criação da Comissão Mista de Defesa Brasil-Estados Unidos. Em janeiro de 1943, Roosevelt encontrou-se com Vargas na base aérea recém-construída; pouco depois, foi a vez de Dutra, ministro da Guerra, visitar os Estados Unidos para solicitar material bélico. Esses fatos propiciaram o estreitamento das relações entre o Brasil e aquele país e algum proveito econômico. Foi enviada ao Brasil a missão Cooke, com o intuito de apoiar a indústria brasileira e o desenvolvimento da infra-estrutura. Isso implicou ainda a instalação de inúmeras empresas americanas no Brasil, com grande aporte de investimentos.

Ao mesmo tempo em que a cooperação militar e econômica caminhava satisfatoriamente, houve uma intensa colaboração política entre as duas nações. Brasileiros foram enviados para treinamento em técnicas de guerra psicológica e de informação. Além disso, os americanos providenciaram a melhoria das emissoras de rádio oficiais e das telecomunicações em geral. Fez-se uma aproximação cultural e ideológica, criando-se para isso o Bureau of Interamerican Affairs, sob o comando de Nelson Rockefeller. O Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) agia em favor da solidariedade continental, fazendo uma campanha maciça em prol da união pan-americana. Intensificou-se o intercâmbio entre os dois países, com a presença mútua de intelectuais, artistas, cientistas, técnicos, jornalistas, empresários e estudantes, graças a um subsídio regular às viagens e à companhia aérea Pan-American, que recebeu, para tanto, diversas concessões de pouso no Brasil. As despesas militares americanas com o Brasil durante a guerra remontariam a 360 milhões de dólares, cerca de três quartos do total gasto com a defesa na América Latina. A sensação popular no Brasil era de que a aliança com os Estados Unidos era indissolúvel e permanente. Foi criada ainda a Sociedade dos Amigos da América, composta por personalidades de destaque, para promover a amizade entre os dois países.

Com a ajuda militar recebida, Vargas resolveu criar a Força

Expedicionária Brasileira (FEB), em fins de 1943, com o propósito de combater na Europa, certamente em busca da preeminência regional e de resultados na política externa no pós-guerra, repetindo o que os governos da Primeira República haviam pretendido na guerra de 1914. Se o governo Roosevelt concordou com a participação do Brasil na guerra, a Inglaterra considerava a mesma inviável, devido ao atraso técnico em que se encontravam as tropas brasileiras. A insistência de Vargas junto ao governo Roosevelt fez com que a Inglaterra aceitasse a participação do Brasil nos combates. Superadas as dificuldades, uma força de 25 mil homens, vinculada ao 5º Exército americano, foi enviada à Itália e cooperou com a vitória das Nações Unidas. Da mesma forma, a Marinha de Guerra, em estreita colaboração com a esquadra do almirante Ingram, operou com eficiência na vigilância do Atlântico Sul. Em decorrência dos bons serviços prestados às Nações Unidas, o Brasil pôde participar da Conferência de Bretton Woods, em que partilhou a criação do FMI e do Bird. Na Conferência de Washington, quando os Estados Unidos, a União Soviética, a China e a Inglaterra elaboravam as bases para a futura ONU, Roosevelt propôs o Brasil como membro permanente do conselho de segurança.

No entanto, como prenúncio das dificuldades futuras de Vargas, a União Soviética e a Inglaterra se opuseram à situação do Brasil como membro permanente no conselho, o que trouxe decepção e descrédito para o governo brasileiro. Mesmo abrandando a ditadura desde fevereiro de 1945 e extinguindo o DIP depois, Vargas não conseguiu dar mostras de que se afastava definitivamente dos métodos autoritários. A volta das tropas expedicionárias expôs uma contradição essencial: o regime combatera a ditadura fascista na Europa, enquanto ele mesmo permanecia ditatorial. O retorno das tropas coincidiu com outros eventos desfavoráveis à permanência de Vargas no poder. O chanceler Oswaldo Aranha demitiu-se, em virtude da dissolução da Sociedade dos Amigos da América. Com o falecimento de Roosevelt, um mês antes do fim da guerra, Vargas perdeu um aliado grato. O presidente Truman não sentia a necessidade de manter os laços com o fiel aliado do tempo de guerra. O embaixador Caffery, que tão bem havia conduzido os interesses norteamericanos no Rio de Janeiro, foi substituído por Berle Jr., que advogava

a restauração da democracia constitucional no Brasil. Em 29 de outubro de 1945, movido por cerrada pressão dos opositores, Vargas não teve alternativa senão a renúncia.

Período constitucional (1945-1964)

Aniquilado o fascismo com o fim da Segunda Guerra Mundial, abriu-se uma fase de restauração institucional e otimismo democrático no Brasil, com a expectativa de convivência das forças políticas opostas, em meio às dificuldades de crescimento econômico e às reivindicações sociais. No plano internacional, emergia um sistema antagônico e bipolarizado: de um lado, o bloco ocidental, liderado pelos Estados Unidos; de outro, o oriental, sob a égide da União Soviética, com suas disputas e conflitos regionais. A esse panorama deu-se o nome de Guerra Fria. As relações internacionais brasileiras nas duas décadas seguintes – e mesmo depois – seriam influenciadas de modo significativo pela interação do quadro interno e externo.

A estreita aliança entre o Brasil e os Estados Unidos durante a guerra fazia crer ao governo Dutra que o país seria beneficiado em seus interesses de investimento e crescimento econômico. Porém, ao tentar pôr em prática um ambicioso programa de sustentação do desenvolvimento econômico, baseado na implementação de saúde, alimentação, transportes e energia (Plano Salte), Dutra percebeu que não poderia contar com apoio irrestrito. Os Estados Unidos não estavam dispostos a ir além dos investimentos privados, para os quais desejavam tratamento mais flexível na legislação brasileira. Reivindicaram também modificação na política cambial e mais liberdade para a importação de produtos americanos, no que foram atendidos. Isso levou o Brasil a buscar financiamento para compensar os prejuízos. Sem apoio, o Plano Salte malogrou.

A percepção de que os Estados Unidos continuariam a considerar o Brasil um aliado preferencial após o fim da guerra mostrou-se ilusória, pois não tinha fundamento no quadro internacional. Os norte-americanos se concentravam na reconstrução da Europa, atentos ao bloco soviético. Durante o governo Dutra, agravou-se a situação da Ásia, culminando com a ascensão de Mao Tse Tung na China em 1949, o que aumentou a tensão entre os pólos internacionais. Os Estados Unidos, em vez de

obter resultados na América Latina mediante investimentos, preferiram atrelar sua política no continente ao receio da burguesia e das lideranças locais com o avanço das forças de esquerda e procuraram construir uma aliança política focada numa cruzada anticomunista. Nesse ponto, puderam contar com a inteira adesão do governo Dutra, que, coerente com tal inclinação ideológica, firmou a política externa brasileira num alinhamento automático com os Estados Unidos.

Tal alinhamento já se delineara antes mesmo da queda de Vargas, quando o Brasil assinou a Ata de Chapultepec (a dois meses do fim da guerra), na qual se desenhava um novo sistema interamericano, sob a égide dos Estados Unidos, como resposta a uma nova ordem mundial que emergia. Em setembro de 1947, na Conferência Interamericana realizada em Petrópolis, firmou-se o importante Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), com a presença do presidente Harry Truman, cuja finalidade era estabelecer procedimentos para a manutenção da paz e a segurança no hemisfério contra as agressões externas. No plano brasileiro, o governo Dutra interpretava a ameaça externa sob o ângulo da infiltração comunista, salientando-se então a decidida inclinação anti-soviética do chanceler Raul Fernandes. Nos círculos militares, empresariais e diplomáticos, havia uma preocupação com o relativo sucesso do Partido Comunista do Brasil (PCB), legalizado em 1945, que concorrera com candidato próprio às eleições presidenciais, arrebanhando cerca de um quinto do total de votos dados a Dutra e elegendo quinze candidatos à Constituinte. Por ocasião da assinatura do TIAR, estava em curso o processo de cancelamento do registro do partido, que culminou com a cassação dos mandatos dos representantes comunistas. Em tais circunstâncias, o governo Dutra rompeu relações diplomáticas com a União Soviética, embora em desacordo com os Estados Unidos e com membros influentes do Itamaraty. De qualquer modo, aqueles eram tempos de um exacerbado anticomunismo no hemisfério, logo seguidos dos anos de plena vigência do macartismo.

Em maio de 1948, realizou-se em Bogotá a IX Conferência Pan-Americana, que criou a Organização dos Estados Americanos (OEA) e ofereceu, assim, uma ordenação institucional ao sistema interamericano. Estreitando os laços continentais e seguindo fielmente a política externa

americana, o governo Dutra prosseguiu em sua esperança de tratamento especial: teve participação ativa na Conferência da Organização do Comércio (Havana, 1948), marcada pela aspiração de apoio às economias dos países periféricos. Nesse sentido, ocorreu a visita da Comissão Abbink, destinada a propor soluções para o desenvolvimento brasileiro sem oferecer nenhum comprometimento importante. Da mesma forma, mostrou-se frustrante o Ponto IV, plano de assistência técnica proposto por Truman. Assim, a calorosa recepção ao presidente brasileiro em sua viagem aos Estados Unidos em 1949 constituiu-se num vazio – tanto que Raul Fernandes apresentou ao embaixador americano pouco depois, no começo de 1950, um rol de queixas do governo, conhecido como “memorando da frustração”.

Quando Vargas, sucedendo Dutra, tomou posse em 1951, era consenso a necessidade da retomada do crescimento econômico, o que não se obteria sem a colaboração externa. Porém, na campanha eleitoral, ele havia prometido combater os monopólios estrangeiros e defender as riquezas brasileiras. Em sua mensagem inaugural no Congresso, disse que os fatos econômicos situavam-se “numa conjuntura maior do que a nacional”, sendo o desenvolvimento intensivo um imperativo inadiável, “em perfeita harmonia com os demais países americanos”. Na verdade, tratava-se de um aceno aos Estados Unidos. Mas estes, no início dos anos de 1950, estavam dominados pelas disputas da Guerra Fria, com a Guerra da Coréia em curso, e viam com suspeição os governos nacionalistas, não estando dispostos a colaborar com regimes que punham em risco seus interesses econômicos e, ademais, populistas, em que os comunistas podiam infiltrar-se. Na IV Reunião de Consulta dos Chanceleres, realizada em Washington no começo do governo Vargas, os Estados Unidos manifestaram sua preocupação com a entrada soviética no hemisfério. Nessa ocasião, o chanceler Neves da Fontoura respondeu que tal avanço poderia ser contido com o incentivo ao desenvolvimento da região.

As relações de Vargas com os Estados Unidos podiam ser consideradas muito boas. O Eximbank e o Bird liberaram empréstimos ao Brasil ainda no primeiro ano de mandato do presidente brasileiro, mesmo com a negativa de Vargas à solicitação de Truman para que enviasse tropas à Coréia. Da mesma forma, houve impasse com relação ao fornecimento

de minerais estratégicos brasileiros; o governo americano não aceitou que o fornecimento se fizesse em troca de investimentos. O Brasil teve, contudo, uma compensação ao firmar o Tratado de Assistência Militar Brasil-Estados Unidos, gerando manifestações de desagrado nos meios nacionalistas – nele, o governo norte-americano comprometia-se a fornecer material militar, embora sem vinculação com as reivindicações econômicas brasileiras. Ao mesmo tempo, continuava a atuar a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico; porém, o resultado não foi satisfatório, em virtude da priorização da segurança em vez dos investimentos. De qualquer forma, ela foi extinta em 1953 por Eisenhower, no início de seu governo. Como saldo positivo dessa comissão, restou a sugestão de criar o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) e o Banco do Nordeste.

Quanto à promessa de Vargas de facilitar os investimentos privados externos, recomendação do governo Truman, a política brasileira foi sinuosa, pois tais investimentos eram considerados bem-vindos desde que associados aos capitais nacionais. Em 1952, a remessa de lucros do capital estrangeiro foi restringida, embora no ano seguinte tenha havido certa flexibilização. Do mesmo modo, adotou-se uma política cambial conciliatória, ainda que a preferência fosse taxar os importados para proteger a indústria nacional. A Guerra da Coréia serviu para elevar o preço do café e das matérias-primas exportadas, compensando a falha inicial da valorização deste produto no mercado americano, apesar de ter havido também a elevação do preço dos insumos e equipamentos importados para a indústria. Como a cooperação técnica e econômica com os Estados Unidos ficou aquém do esperado, Vargas voltou-se para a República Federal Alemã, cuja economia se recuperava rapidamente, tornando-se a segunda opção externa da economia brasileira. Isso animou o Brasil a estabelecer com a Alemanha um acordo no qual foram adquiridas centrífugas para iniciar o programa nuclear brasileiro, fonte de desconfiança dos Estados Unidos.

Na tentativa de manter a coordenação e o plano de desenvolvimento em meio às limitações da cooperação internacional, Vargas pôs em prática uma direção centralizada, criando a Assessoria Econômica junto à Presidência e a Comissão de Desenvolvimento Industrial, com as quais

fez uma política de nacionalização, por intermédio dos planos Nacional do Petróleo, do Carvão Nacional, de Eletrificação e da Fabricação de Jipes, Tratores, Caminhões e Automóveis. Em fins de 1951, ele enviou ao Congresso um projeto de lei criando a Petrobrás, monopólio estatal de perfuração, lavra e refino do petróleo. O projeto só foi aprovado em 1953, pois foi muito combatido pelos opositores, preocupados com a necessidade de fortalecer a associação com os Estados Unidos. Na verdade, a Petrobrás não foi concebida para atuar na distribuição de derivados, o que contrariaria os interesses norte-americanos. Em suma, ela serviu para acirrar o embate entre os “nacionalistas”, partidários do desenvolvimento com autonomia, e os “entreguistas”, defensores de uma economia liberal e privatista.

O debate dividiu a cúpula militar, conforme se pôde ver nas eleições para a presidência do Clube Militar em 1950, com vitória dos “nacionalistas”, alcançada mediante uma campanha baseada na defesa das riquezas nacionais, sobretudo do petróleo, contra as ambições do capital estrangeiro. Pouco depois, além de continuar a defender os princípios nacionalistas, a revista do clube considerou duvidosa a legitimidade da intervenção norte-americana na Coreia. Enquanto Vargas insistia nas medidas nacionalistas e de coordenação central da economia, os trabalhadores e seus sindicatos, que muito haviam perdido no governo anterior, pressionavam pela correção dos salários, os quais a política desenvolvimentista havia ajudado a corroer pela aceleração inflacionária. Os movimentos de greve eram interpretados pela oposição como resultado da infiltração comunista nas organizações trabalhistas, sob a complacência do governo. Dessa correlação de forças, resultou a crise que encerrou tragicamente o governo Vargas.

Em meio à conjuntura da Guerra Fria, a oposição passou a acusar o governo de ter posições antiamericanas, facilitando a disseminação do comunismo e produzindo a intranquilidade nacional. Os chefes militares mais direitistas e reacionários eram envolvidos na intriga oposicionista, com forte campanha de jornais importantes, sobretudo após a nomeação de João Goulart para o Ministério do Trabalho, que acusavam de responsável pela onda de greves de 1953. A crise precipitou-se com a denúncia dos “escândalos”, do “mar de lama” que corrompia o governo,

culminando com o atentado contra Carlos Lacerda. Instado a renunciar, Vargas preferiu o suicídio, deixando uma carta-testamento na qual revelava que a causa da crise de seu governo era de origem externa, por ter contrariado o interesse dos grupos econômicos internacionais, que exerciam sobre o Brasil décadas de “domínio e espoliação”. Em reação ao suicídio de Vargas e ao conteúdo da carta, ocorreram diversos incidentes, como ataque a consulados, à embaixada norte-americana, a bancos e a empresas estrangeiras, causando constrangimento ao recém-empossado governo Café Filho.

Os embates entre “nacionalistas” e “entreguistas” continuaram nos anos posteriores, afetando a condução da política externa e chegando ao ápice no governo Kubitschek. Durante o governo Café Filho, surgiu o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), importante instituição destinada a estudar e debater as questões do desenvolvimento brasileiro, com atuação coincidente, em parte, com a da Escola Superior de Guerra (ESG), já existente desde 1949. Em ambas as instituições, havia idéias e críticas para a formulação da política externa, enfatizando os problemas do desenvolvimento, da segurança e de suas vinculações externas. O curto governo de Café Filho, sofrendo de instabilidade, pouco pôde fazer quanto às relações externas, embora o presidente tenha se esforçado para obter do exterior a continuidade do combalido crescimento econômico. Nesse sentido, advogou maior cooperação na Conferência Interamericana dos Ministros de Finanças, realizada no Rio de Janeiro em 1954. Também modificou as instruções sobre importações de equipamentos e máquinas e firmou acordos com os Estados Unidos sobre cooperação técnica para o uso pacífico de energia nuclear.

Em 1955, ocorreu na Indonésia a Conferência Afro-Asiática de Bandung, que propôs a unidade dos países do Terceiro Mundo em posição de neutralidade no confronto entre os Estados Unidos e a URSS. O Brasil não participou da conferência senão enviando um observador, mas a repercussão internacional do encontro voltou a suscitar debates em torno do proveito do alinhamento com os Estados Unidos. As teses nacionalistas, muito condicionadas pela nacionalização do petróleo, ganharam nuances sob as formas liberal, legalista, radical e desenvolvimentista, em geral críticas da condução do desenvolvimento sob medidas liberais clássicas,

vinculadas às relações com os norte-americanos. Assim, organizou-se no Congresso a multipartidária Frente Parlamentar Nacionalista, cujo programa condenava o imperialismo e o capital estrangeiro, sobretudo em relação ao petróleo e à remessa de lucros. Em contrapartida, os liberais continuavam a se opor ao intervencionismo estatal na economia e apoiavam a entrada de capitais estrangeiros no país e o fortalecimento de uma conjuntura de mercado. Por isso, defendiam as relações externas alinhadas automaticamente com os Estados Unidos, sendo também, por coerência, enfaticamente anticomunistas.

O governo Kubitschek colheu as ambigüidades reinantes no plano interno e externo e procurou manobrar entre elas, o que se refletiu em sua política externa flexível. A sugestão vinda de Bandung, segundo a qual o redirecionamento da oposição internacional Leste-Oeste para a Norte-Sul convinha aos interesses dos países subdesenvolvidos, inspirava o desejo de uma política externa mais flexível. Kubitschek procurou acelerar o desenvolvimento com seu Plano de Metas, adotando ora idéias nacionalistas, ora liberais. Na direção dos nacionalistas, rompeu com o FMI, em virtude das restrições monetárias da entidade que afetariam seu plano; ele preferiu admitir o convívio com a inflação à contenção do crescimento. Contentando os liberais, assinou o Acordo Internacional do Café em 1959, em vez de adotar a tese nacionalista de apoio à descolonização da África, segundo a qual seria proveitoso para o Brasil que os países africanos produtores de café fossem independentes e pudessem competir no mercado internacional sem a proteção de suas metrópoles e o emprego do trabalho semi-escravo. Além de manter o tradicional apoio brasileiro ao colonialismo português, Kubitschek não quis confrontar os interesses norte-americanos na África. Mas, ao findar o governo, apoiou na ONU a Resolução XV, que garantia a independência dos países recentemente descolonizados. Nessa ocasião, dezesseis nações se tornaram independentes na África.

De qualquer modo, mesmo sem se comprometer com as teses de Bandung, o governo Kubitschek ampliou os laços com o Oriente, criando a Operação Brasil-Ásia, estreitando relações com o emergente Japão e estabelecendo representações diplomáticas em diversos países. Também enviou uma missão comercial à URSS, provocando rumores sobre o

reatamento de relações, suspensas desde 1947. No mais, procurou apoio internacional para o Plano de Metas, oferecendo incentivos para que os conglomerados multinacionais investissem no Brasil, inclusive mediante grandes investimentos públicos em infra-estrutura e completa reforma da política de comércio exterior. De certa maneira, Kubitschek retomou a política de reequipamento industrial e de substituição de importados de Vargas, atualizando o parque industrial por meio de uma aliança variada com o capital externo. No âmbito da política interamericana, tentou não contrariar os interesses dos Estados Unidos, apoiando as iniciativas de cooperação e o desenvolvimento regional nas conferências e demais foros continentais.

Nesse sentido, propôs a Operação Pan-Americana em 1958, renovando a tese brasileira de que a melhor forma de combater o comunismo nas Américas seria o crescimento econômico. Kubitschek deflagrou a OPA em situação desfavorável aos Estados Unidos na América Latina, onde ocorriam violentas manifestações contrárias ao governo americano, como as que aconteceram durante a visita do vice-presidente Richard Nixon a algumas capitais do continente. Nesse momento, também estava em curso a Revolução Cubana de Fidel Castro contra o ditador Fulgencio Batista, tradicional aliado dos Estados Unidos. A OPA advogava um programa de investimento nas áreas mais pobres, com assistência técnica e transferência de recursos por meio de agências financeiras internacionais e proteção aos preços dos produtos primários – essas medidas fortaleceriam a democracia. Porém, a resposta não foi a esperada; o governo americano continuou a insistir na ajuda condicionada ao combate ao comunismo, o que levou Kubitschek a recusar a declaração conjunta proposta por Dulles em sua visita ao Brasil.

Na mesma linha, os Estados Unidos recusaram-se a criar um Plano Marshall para a América Latina, por ocasião da reunião do Comitê dos 21, no Conselho da OEA reunido em Washington para discutir formas de implementação da Operação Pan-Americana. Um dos poucos resultados da OPA foi a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 1959. Mesmo assim, no ano seguinte, a tese brasileira pôde também ser posta em teste no Brasil durante a visita de Eisenhower, com fortes manifestações antiamericanas organizadas pela UNE. Ao findar

o governo Kubitschek, novas possibilidades anunciavam-se em âmbito regional e intercontinental, com a criação da Alalc (Associação Latino-Americana de Livre Comércio) e da OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico), esta última congregando vários países em desenvolvimento, de certo modo influenciados pelo esforço brasileiro na tentativa de fazer funcionar a OPA.

Já no governo Kennedy, os Estados Unidos respondiam finalmente ao Brasil – estando Jânio Quadros empossado – e à América Latina, com sua própria versão da OPA (a Aliança para o Progresso), em parte convencidos da tese brasileira, dado o crescente posicionamento à esquerda de Fidel Castro. Apesar disso, a Aliança para o Progresso veio acompanhada da criação da Escola das Américas no Panamá, destinada ao treinamento militar contra a guerra insurrecional. Nos meses subseqüentes, o governo Jânio Quadros, numa surpreendente mudança de posição em relação às promessas da campanha eleitoral, retomou a política de abertura para além do continente e do bloco ocidental. O Itamaraty ficou encarregado de iniciar conversações para o reatamento das relações com a URSS; logo depois, seguia para a Europa Oriental uma missão com o objetivo de intensificar os laços comerciais, culturais e científicos com os países do Leste, estabelecendo embaixadas e retomando relações, suspensas desde a Segunda Grande Guerra. Da mesma forma, fixaram-se novas embaixadas na África e, pouco antes da renúncia de Jânio Quadros, uma missão especial foi enviada à China, sob a chefia do vice-presidente João Goulart.

Essas e outras providências na abertura externa ganharam uma formulação, a Política Externa Independente (PEI), com a qual – ao atenuar os excessivos laços com os Estados Unidos – o governo brasileiro procuraria maior flexibilidade em face dos interesses nacionais. A PEI, concebida por San Tiago Dantas e posta em prática pelo chanceler Afonso Arinos, inspirou-se nas experiências do governo anterior, não só quanto à continuidade da abertura como pelas decepções causadas pela resposta norte-americana à OPA. A política pragmática em causa visava antes de tudo ampliar o rol dos parceiros comerciais, sem levar em conta o perfil ideológico de cada um; assumia-se uma posição equidistante entre os dois blocos de superpotências. Mesmo se aproximando

do Leste Europeu, da Ásia e da África, o governo Jânio Quadros insistia nas relações tradicionais, como atesta a missão do embaixador Roberto Campos à Europa Ocidental, em busca de apoio dos bancos, no quadro das negociações com o FMI. Para dar conta do amplo leque que se abriu, tornou-se necessário reformar a estrutura do Ministério das Relações Exteriores, criando divisões geográficas especializadas.

No âmbito continental, o governo Jânio Quadros deu especial atenção às relações com a Argentina. Isso foi expresso calorosamente no Encontro de Uruguaiana, que reuniu o presidente brasileiro e Arturo Frondizi. Quanto à questão entre Cuba e os Estados Unidos, agravada pela ampliação da tensão entre as superpotências (a construção do Muro de Berlim, a guerra civil no Congo etc.), seria tratada pelo governo conforme a tradicional doutrina da diplomacia brasileira – a do respeito à autodeterminação dos povos, o que ficou explícito antes da posse de Quadros, durante sua visita a Cuba, onde fora a convite de Fidel Castro. Um ano depois, já na presidência, Quadros recebeu friamente Adolf Berle Jr., embaixador norte-americano, quando este foi procurá-lo para conversar a respeito de Cuba, ocasião em que declarou ser contrário à intervenção americana na ilha. Mais tarde, voltaria a expressar “profunda apreensão” na época da malograda intervenção anticomunista na Baía dos Porcos, apoiada pelos Estados Unidos.

A surpreendente política externa de Jânio, em desacordo com os quadros mais conservadores que concorreram para sua eleição, provocou um amplo debate nacional, fazendo da política externa objeto de atenção da opinião pública, como nunca ocorrera. Os aliados começaram a romper com o presidente – alguns logo passaram à oposição, como Carlos Lacerda, que iniciou uma violenta campanha contra a PEI. Duas se destacavam entre as questões controversas: as colônias portuguesas na África e na Ásia e a Cuba de Fidel Castro. Quanto às colônias portuguesas, até então, tradicionalmente, o Brasil as aceitava conforme o conceito português de “províncias ultramarinas”; Jânio Quadros não hesitou denominá-las “colônias”, e, nesta categoria, sujeitavam-se às resoluções da ONU, no sentido de proceder à independência. Quanto à defesa do princípio de não-intervenção em Cuba, ele irritava muito os anticomunistas exaltados. Quando Jânio recebeu Che Guevara, ministro

da Economia de Cuba – que voltava da conferência de lançamento da Aliança para o Progresso, em Punta del Este –, resolveu condecorá-lo com a mais importante comenda nacional, motivo para a deflagração de furiosos ataques dos opositoristas, em meio a rumores de conspiração. Cinco dias depois, Jânio renunciou, alegando não ter resistido a “forças terríveis”, o que parte da imprensa e da opinião pública interpretou principalmente como resultado de sua política externa.

Em plena aplicação da PEI na Ásia, o vice-presidente João Goulart estava em viagem oficial à China e foi convocado para substituir Jânio Quadros. Os militares, que não confiavam em Goulart, exigiram que o regime presidencial passasse a parlamentarista. No gabinete formado pelo primeiro-ministro Tancredo Neves para implementar a PEI, foi chamado ao Ministério das Relações Exteriores seu idealizador, San Tiago Dantas, que, de imediato, procurou normalizar as relações com o Leste Europeu, reatando com a URSS em novembro de 1961 e criando legações em outros países do bloco soviético. Afonso Arinos foi então enviado como observador à I Conferência dos Países Não-Alinhados, realizada em Belgrado. Novo debate acirrado voltou a ocorrer na VIII Reunião de Chanceleres Americanos, quando se deu a expulsão de Cuba da OEA, tendo o Brasil e mais cinco países se oposto à medida. Em defesa da política externa independente brasileira, San Tiago Dantas reafirmou então suas bases: autonomia, priorização do desenvolvimento e das reformas sociais, não-participação em blocos, busca de mercados, pragmatismo ideológico e interesse nacional.

A questão de Cuba continuava como o ponto de maior fricção entre o Brasil e os Estados Unidos, fricção esta acentuada em fevereiro de 1962, em virtude da desapropriação feita por Leonel Brizola, governador do Rio Grande do Sul e cunhado do presidente, de uma companhia telefônica gaúcha, subsidiária da multinacional ITT. Outro aspecto dissonante nas relações entre os dois países foi a incisiva ação brasileira frente ao desarmamento, aos testes nucleares e à descolonização, posta em prática nos foros internacionais (Genebra, abril de 1962) ou em encontros presidenciais (México e Chile, abril de 1962). Da mesma forma, o incremento das relações com as nações socialistas provocava preocupação (não ocorreu a desejada aproximação com a China, por ser uma questão

muito sensível), com reações na imprensa americana e nos círculos conservadores brasileiros. Em 1962, Goulart encontrou-se com o presidente Kennedy para tratar da desapropriação da filial da ITT, ocasião em que o presidente norte-americano pediu a boa vontade do Brasil com a Aliança para o Progresso. O caso da desapropriação passava a ter um importante caráter simbólico – haja vista ter sido esta a causa do primeiro embate dos Estados Unidos com Cuba – e foi o motivo da vinda a Brasília do secretário de Justiça Robert Kennedy.

No entanto, o governo Kennedy procurava manter uma ação moderada com Goulart, apoiando as negociações de San Tiago Dantas com a Agência para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e aceitando condicionar o caso da desapropriação às negociações com o FMI. A situação interna do Brasil se agravava com a radicalização por reformas econômicas e sociais, provocando grande resistência nos setores conservadores, empresariais e militares. O governo era acusado de antiamericanismo e de tender para o socialismo, o que motivou Roberto Campos, embaixador em Washington, a pedir demissão. Com o assassinato de Kennedy e a ascensão de Johnson, a tolerância dos Estados Unidos a Goulart mudou, estreitando-se os contatos entre a CIA, a embaixada norte-americana e os conspiradores brasileiros, especialmente por intermédio de Vernon Walters e dos oficiais brasileiros que com ele haviam lutado na Segunda Guerra. Em 31 de março de 1964, um golpe civil-militar pôs fim ao governo Goulart e à experiência de quatro anos da política externa não-alinhada.

Do regime militar à redemocratização

O governo Castelo Branco, primeiro do regime militar, reviu completamente a política externa, que passou a ser formulada pela prioridade “segurança e desenvolvimento”. Castelo Branco interpretava o contexto internacional da confrontação bipolar como determinante das relações externas, em todos os aspectos, sendo necessário adaptar-se às circunstâncias, pois uma política externa autônoma para o Brasil seria ilusória: “a preservação da independência pressupõe a aceitação de um certo grau de interdependência”. Por isso, Cuba passou a ser percebida como um fator de instabilidade continental e de desgaste com os Estados Unidos, o que levou ao rompimento de relações entre o Brasil e o regime de Fidel Castro,

por recomendação do chanceler Vasco Leitão da Cunha. O rompimento foi uma indicação segura da alteração da política externa, que passou de “independente” ao alinhamento automático com Washington. Mais tarde, embora o governo brasileiro tivesse se negado a participar da Guerra do Vietnã, aceitou enviar tropas à República Dominicana, integrando a Força Interamericana de Paz, cuja missão era conter a esquerda naquele país. Isso contrariou a tradicional posição brasileira de não-intervenção e respeito à autodeterminação dos povos.

Em compensação, a reaproximação com os Estados Unidos produziu resultados imediatos. O Brasil recebeu 50 milhões de dólares de créditos, comprometendo-se a resolver as desapropriações de empresas norte-americanas. Logo depois, ganhou outro empréstimo de 125 milhões de dólares do FMI. No entanto, o Brasil não abandonou o projeto de ampliação do comércio com o bloco soviético e enviou Roberto Campos à URSS, a fim de preparar uma comissão mista para tratar do assunto; outras missões foram enviadas a outros países, sob inteira confiança do governo Johnson no regime brasileiro. Na ocasião, o alinhamento automático foi expresso por Juracy Magalhães, embaixador em Washington, como “o que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil”. Quanto à diretriz “desenvolvimento” da formulação da política externa de Castelo Branco, o embaixador Araújo Castro obteve na I Conferência da ONU sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) a inclusão de uma parte referente ao comércio dos países em desenvolvimento.

Na América do Sul, o governo Castelo Branco começou a ser contestado em sua legitimidade pela Venezuela, que, por esse motivo, rompeu relações com o Brasil, restabelecidas dois anos depois por iniciativa do mesmo país. A Argentina seguiu o exemplo brasileiro, quando o general Onganía subiu ao poder com um golpe de Estado. Outras ditaduras militares se firmariam no continente ao longo do tempo, seguindo as estabelecidas, sob pretexto do combate ao comunismo, com apoio norte-americano. O regime militar brasileiro também tomou providências para a integração econômica com os vizinhos: as relações com a Bolívia ganharam importância com a construção de uma estrada de ferro que ligou Corumbá a Santa Cruz de la Sierra, antecedendo outras medidas. O mesmo se deu com o Paraguai, com a inauguração da Ponte da Amizade, firmando-se

também acordo de estudos para o aproveitamento dos recursos hídricos dos rios fronteiriços. Antes do fim do governo Castelo Branco, o Brasil assinou o Tratado de Tlatelolco (sem vigorar de imediato no país), que livrou a América Latina das armas atômicas.

Pouco antes da posse de Costa e Silva, instituiu-se o Conselho de Segurança Nacional, que contava com forte aparato legal, ampliando o poder repressor do Estado contra a resistência à ditadura. Em matéria de relações externas, o novo governo priorizou o desenvolvimento econômico em vez da “segurança” de Castelo Branco, considerando que o alinhamento automático do governo anterior havia produzido poucos resultados para as necessidades objetivas do país. O chanceler Magalhães Pinto e o Itamaraty, adotando uma política francamente nacionalista, diagnosticaram as dificuldades internacionais impostas ao desenvolvimento, chegando a alguns pontos que em muito coincidiam com os de outros países emergentes, como a Índia. Entre as conclusões, estava a de que as regras do comércio internacional eram desfavoráveis aos países subdesenvolvidos e precisavam mudar, sobretudo no tocante às empresas multinacionais, que exerciam um domínio excessivo na América Latina; era necessário procurar alternativas à concentração de tecnologias avançadas (nuclear, militar, de exploração do espaço e dos oceanos). Quanto à segurança, o combate ao comunismo deveria prosseguir, mas sem condicionamentos. No que diz respeito a outra questão importante na época, Magalhães Pinto era da opinião de que os países subdesenvolvidos precisavam resistir às pressões internacionais para a adoção de política de controle da natalidade.

Boa parte da avaliação de Magalhães Pinto esbarrava na resistência dos Estados Unidos, e as relações do governo Costa e Silva com este país caminharam da insatisfação para o esfriamento, mormente quanto aos impasses da cooperação econômica e às questões de segurança global. Em relação ao desenvolvimento, foi ilustrativa a participação do Brasil na II UNCTAD, realizada em Nova Delhi em 1968, quando foi apresentada a tese da “segurança econômica coletiva”, mostrando o ponto mais sensível aos países subdesenvolvidos no que concernia às doutrinas em voga nas disputas bipolares dominantes na ocasião. Na mesma direção, para fortalecer a unidade latino-americana em suas reivindicações de coope-

ração econômica, o Brasil convocou reunião extraordinária da Comissão Especial para a Coordenação da América Latina (CECLA, 1969), que resultou na apresentação ao governo Nixon da pauta dos interesses da região (Consenso de Viña Del Mar). Além disso, buscando congregiar os interesses de integração regional, o Brasil propôs em 1969 o Tratado da Bacia do Prata. Da mesma forma, procurou compensar a resistência internacional à ditadura militar recebendo a visita de importantes chefes de Estado, inclusive da rainha Elizabeth II.

Quanto à segurança global, na contramão do pretendido pelos Estados Unidos, o governo Costa e Silva recusou-se a assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), alegando já ter se comprometido em Tlatelolco a cooperar para a não-proliferação das armas nucleares. Considerava que o TNP impedia que se desenvolvesse uma tecnologia de uso pacífico da energia nuclear no país e que não asseguraria a paz mundial, consolidando um condomínio restrito inconveniente. O Brasil não poderia abrir mão do direito ao desenvolvimento nuclear, nem ficar de fora de tal frente tecnológica, dominada por poucos Estados. Nessa época, voltou à cena a cíclica “ameaça internacional à Amazônia”, justamente quando Hermann Khan, do Instituto Hudson, divulgou um plano para criar cinco lagos artificiais para explorar a região, o que irritou o governo brasileiro. Porém, como Costa e Silva continuava a enfrentar, sob a vigência do Ato Institucional n. 5, a resistência armada interna, o governo considerava bem-vinda a cooperação norte-americana para o combate ao terrorismo, como ficou demonstrado no seqüestro do embaixador norte-americano Charles Elbrick, tenso caso diplomático ocorrido já no governo da junta militar que sucedeu Costa e Silva.

A política externa de Emílio Garrastazu Médici, conduzida pelo chanceler Mário Gibson Barboza, não descartou a avaliação do panorama externo de seu antecessor, aprofundando os conceitos sintetizados na fórmula “diplomacia do interesse nacional”. Consoante com o projeto oriundo da ESG, de que o Brasil deveria aspirar a um forte poder nacional que o convertesse em grande potência capaz de ser ouvida e respeitada, o governo Médici procurou deflagrar um crescimento econômico acelerado que o integrasse ao grupo dos países desenvolvidos. Estando o Brasil com estabilidade política e a força trabalhadora disciplinada pelo

regime autoritário, não foi difícil para o governo obter empréstimos, valendo-se de uma conjuntura favorável ao crédito internacional. Disso resultou o chamado “milagre brasileiro”, quando as taxas de crescimento anuais eram superiores a 10%. Isso permitiu o desenvolvimento da infra-estrutura e da indústria de consumo, objetivos do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) de 1972, da mesma forma que foi possível implementar projetos geopolíticos, já tidos como necessários no governo anterior, como o da construção da Transamazônica, prevista no Plano de Integração Nacional (PIN).

Em vez da política multilateral, enfatizou-se a diplomacia de bilateralidade, na qual as “fronteiras ideológicas” passaram a ter significação muito importante, mormente na América do Sul, em face da ascensão dos movimentos de esquerda. Tal questão mostrava-se muito sensível, com incidentes diplomáticos constrangedores, como foram os seqüestros do cônsul japonês Okushi e dos embaixadores Von Holleben, da Alemanha Federal, e Bücher, da Suíça, entre março e dezembro de 1970. Enquanto o aparato repressor punha fim sistemático ao terrorismo interno, Gibson Barboza propunha à OEA decidida frente repressora ao terror no continente. Com efeito, no ano em que se deram os três seqüestros mencionados, o socialista Salvador Allende venceu as eleições no Chile e, simultaneamente, vários movimentos de guerrilha ocorriam em alguns países, inclusive no Uruguai, onde atuavam os Montoneros. Em razão disso, coube à diplomacia e às Forças Armadas equacionar o processo de crescimento das esquerdas na América Latina, especialmente no Cone Sul, fazendo as gestões necessárias para a contenção do avanço esquerdista. Mas não era fácil conseguir aliados na América do Sul, pois o sucesso do “milagre brasileiro” e as enfáticas formulações da política externa de Médici provocaram tensões, prevalecendo a suspeita de que o governo brasileiro desejava impor uma hegemonia regional, em aliança com os Estados Unidos. De fato, provocou grande mal-estar no continente a declaração do presidente Richard Nixon, quando Médici visitou Washington, em 1971: “Para onde for o Brasil, irá o resto da América Latina”.

Apesar disso, as relações com o Paraguai e a Bolívia, intensificadas no tempo de Castelo Branco, receberam importante conclusão: com o primeiro, firmou-se o Tratado de Itaipu, dando vez à empresa binacional

encarregada de construir e operar uma gigantesca hidrelétrica; com o segundo, tomou-se a decisão de construir um gasoduto ligando ambos os países, em 1973. Entretanto, mesmo que houvesse pontos de aproximação com os Estados Unidos, existiam questões pendentes delicadas, como a adoção das 200 milhas (321,87 quilômetros) como limite do mar territorial brasileiro. Da mesma forma, a recusa em aderir ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear levantava dúvidas sobre as intenções do governo brasileiro acerca do uso da energia atômica. Isso não impediu, contudo, que o governo Nixon permitisse que a empresa norte-americana Westinghouse construísse a Usina de Angra I, embora sem a transferência de tecnologia. A questão energética era preocupante. A acelerada industrialização pedia a ampliação dos mercados para os produtos brasileiros, com boas perspectivas na África subsaariana – Gibson Barboza visitou nove países dessa região em 1972. Como tradicional fornecedor de petróleo, o Oriente Médio mereceu prioridade no ano seguinte, motivo da inauguração de embaixadas no Iraque, Kuwait, Arábia Saudita e Líbia, visando à manutenção do abastecimento do combustível necessário ao crescimento industrial do Brasil e à criação de mercados para a exportação dos produtos brasileiros.

No entanto, após dezembro de 1973, as relações com os países do Oriente Médio passaram a ser muito sensíveis, em virtude do primeiro choque do petróleo, quando a Petrobrás ainda não explorava os primeiros poços no litoral de Campos, os quais havia descoberto recentemente. No início do governo Geisel, o Brasil importava 80% do petróleo, situação muito crítica, pois os preços tinham quadruplicado desde 1973, ameaçando a continuidade do acelerado crescimento da economia e a modernização do parque industrial. Mas a intenção do governo era prosseguir com o desenvolvimento econômico, procurando assegurar o abastecimento de energia, diminuir a dependência e desenvolver as indústrias de base e a infra-estrutura, objetivos constantes do II PND. Diante do desafio, a fórmula das fronteiras ideológicas de Médici foi posta de lado e substituída por outra, claramente inspirada na política externa concebida por San Tiago Dantas no tempo de Quadros e Goulart: o “pragmatismo responsável e ecumênico”, posto em prática pelo chanceler Azeredo da Silveira. Por essa formulação, o Brasil se dispunha a investir numa política terceiro-

mundista, comungando dos pontos comuns na luta levada à frente pelo conjunto dos países em desenvolvimento. Nesse sentido, aberta a proposta da Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) na ONU, Azeredo da Silveira participou ativamente das discussões.

O “pragmatismo responsável” (alusivo aos governos Quadros e Goulart) e “ecumênico” (que nega as fronteiras ideológicas de Médici) se constituiu numa franca abertura às relações internacionais. Tal formulação era determinada pelas necessidades de importação de bens essenciais ao desenvolvimento e à conquista ou ampliação dos mercados para as exportações brasileiras; deixava-se de levar em conta as idiosincrasias ideológicas, o que implicava participar da frente política que se opunha à hegemonia das superpotências. Em virtude disso, o Brasil tomou iniciativas surpreendentes, como a de votar na ONU em favor dos palestinos e condenar o sionismo e o apartheid na África do Sul como práticas de racismo – questões em que havia séria divergência com os Estados Unidos. Washington também não via com bons olhos o surpreendente terceiro-mundismo de Geisel, a política de aquisição de tecnologia nuclear, a presença brasileira no sul da África e no Oriente Médio e a aspiração do governo de participar mais ativamente do processo das decisões internacionais. Outro ponto de tensão foi a pressão do democrata Jimmy Carter – que estava em uma cruzada pela melhoria da situação dos direitos humanos na América Latina – para que Geisel acelerasse o cumprimento da abertura política prometida no programa de governo.

A questão dos direitos humanos mostrou-se particularmente sensível, com a divulgação de casos de tortura e assassinatos nas prisões políticas. Houve forte reação nos Estados Unidos, motivo da decisão do governo brasileiro de não renovar em 1975 o acordo militar que Vargas havia assinado em 1952. O tratado firmado com a Alemanha em 1975 – segundo o qual esse país forneceria equipamentos e transferiria tecnologia para a construção de oito centrais nucleares – também causou atrito, razão pela qual o secretário de Estado Christopher visitou o Brasil em 1977. Geisel visitou a Alemanha em 1978, e pouco depois o Brasil recebia as primeiras partidas de urânio enriquecido do consórcio europeu Urenco, sob atenta monitoração dos Estados Unidos. No ano seguinte, houve gestos alterna-

dos de aproximação e afastamento entre o governo Geisel e os Estados Unidos: o Memorando de Entendimento, que Kissinger assinou em sua visita a Brasília em 1979, quando considerou o Brasil um *key-country*, agradeu o governo Geisel em sua pretensão de reconhecimento do país como potência emergente; já a visita do presidente Carter mostrou-se problemática, devido ao encontro com o cardeal Evaristo Arns, ferrenho inimigo do regime militar. Geisel, embora insistentemente convidado, não foi aos Estados Unidos.

O “pragmatismo responsável e ecumênico”, favorecido pelas circunstâncias, pôde ser aplicado na África, graças ao fim do Estado Novo em Portugal; o novo regime foi prontamente reconhecido pelo governo Geisel. O pragmatismo prosseguiu com o reconhecimento, como países independentes, de Guiné-Bissau e da República Popular de Angola. Na ONU, o governo brasileiro protestou contra a Indonésia, em razão da invasão da antiga colônia portuguesa de Timor enquanto encaminhava-se a discussão em prol da comunidade lusófona. Ainda no rol das resoluções nascidas do pragmatismo, podemos citar o estabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China, em 1974, a vultosa aquisição de turbinas hidrelétricas na URSS e a inauguração de embaixadas nos países do bloco soviético. Assim, o PRE do governo Geisel aplicava-se ecleticamente não só às questões de natureza política, mas também àquelas nascidas das necessidades de investimentos maciços e de longo prazo fundamentais ao programa de desenvolvimento e modernização do parque industrial, com grandes aplicações do Estado. Por isso, Geisel aproximou-se do Japão, país que visitou em busca de recursos de capital e tecnologia. Também sinalizou positivamente ao capital internacional de risco ao quebrar o monopólio da Petrobrás, criando os contratos de perfuração de poços na plataforma continental brasileira em 1976.

Assim, as taxas de crescimento permaneceram altas, variando de 4,7 a 9,8%. Como nota dissonante, pode-se dizer que as relações com a América Latina não receberam a ênfase necessária, tendo havido divergências por causa da construção da Usina de Itaipu, que o governo argentino dizia prejudicar suas próprias barragens. Isso chegou a causar o fechamento das fronteiras entre as duas nações em 1977, alimentando velhos

ressentimentos. A política com os países vizinhos mudaria no governo seguinte. Conduzida pelo chanceler Saraiva Guerreiro, a política externa de João Figueiredo procurou conservar o que havia sido posto em prática por Azeredo da Silveira durante o governo Geisel, fazendo as necessárias correções. O “ecumênico” do realismo pragmático foi renomeado como “universalista”; ou seja, a abrangência da política externa seria ainda mais aprofundada, sem se afastar da orientação geral anterior, primando-se por uma ação diplomática discreta, bem à feição do chanceler. Cautela, equilíbrio e busca de identidades com os parceiros preferenciais podem ser atestados pelo discurso de Guerreiro na ESG em 1980, quando sintetizou a diretriz externa como passível de “cuidadoso realismo” (mais tarde, em visita à China, o presidente Figueiredo mencionou a busca de identidades nas “faixas de convergências”). As alusões à formulação da política externa baseada na cautela tinham lugar na preocupação com a crescente dificuldade dos países em desenvolvimento quanto ao serviço da dívida e à obtenção de novos créditos, num panorama internacional bastante desfavorável.

A crise internacional que se arrastava desde 1973, com grande concentração dos “petrodólares”, provocou uma onda inflacionária, mesmo nos países desenvolvidos. Da mesma forma, enquanto se desenhava uma nova página no confronto Leste-Oeste, dava-se a ascensão dos governos conservadores de Margareth Thatcher, no Reino Unido, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos. No momento em que se reorganizavam os centros capitalistas, elevavam-se os juros, o que implicou a insolvência dos devedores e fez aumentar as taxas de risco e a desconfiança dos credores. Na América Latina, um reflexo da crise foi a moratória mexicana, com sérias conseqüências em todo o continente. Como a oitava economia do mundo, o Brasil não encontrava condições favoráveis à continuação do nacional-desenvolvimentismo, ainda mais porque, considerado “país recentemente industrializado” (NIC), deixava de contar com a preferência do Banco Mundial. A revista *Time Magazine* listou o Brasil, na ocasião, como primeiro país da lista do *debt bomb*.

Desse modo, parte considerável dos esforços do governo Figueiredo concentrou-se na busca da unidade de propósitos com os países em desenvolvimento, em face da dívida e da busca de créditos. Tal posiciona-

mento foi assumido em diversas ocasiões, como na reunião da Cúpula Norte-Sul, realizada em Cancun, em 1981. Também foi o apelo principal do discurso de Figueiredo na abertura da Assembléia Geral da ONU, em 1982, assim como o de Saraiva Guerreiro em Cartagena, em 1984 – sem resultados concretos em quaisquer dos casos. Em janeiro do ano anterior, foi inevitável recorrer ao FMI, em difíceis negociações conduzidas por Delfim Neto. Seguiram-se as visitas do Fundo, com rigorosa fiscalização das contas públicas. Foram exigidos corte de investimentos e esforço para aumentar as exportações, o que foi alcançado – o saldo positivo chegou a superar os 11 bilhões de dólares. Isso desgastou politicamente o governo, àquela altura pressionado pela campanha da redemocratização. A crise política, a recessão, o aumento da inflação, a dívida externa e a monitoração das contas nacionais pelo FMI mostravam claramente a contenção do desenvolvimento e o fim das ilusões cultivadas de Médici a Geisel do Brasil-potência mundial.

A busca de mercados alternativos mostrava também suas limitações, como bem provou o caso das “polonetas”, títulos da dívida das exportações para a Polônia, que ficaram a cargo do governo. Apesar disso, o Brasil insistia nesses mercados, o que levou Saraiva Guerreiro a ampliar os contatos com a África, para onde viajou em 1980. Fortaleceram-se também os laços com os países árabes produtores de petróleo; esperava-se que aumentassem as exportações brasileiras para a região. O governo Figueiredo esforçava-se para manter contato com os governos estrangeiros, visitando diversos países na América, Europa e Oriente e recebendo chefes de Estado, inclusive Ronald Reagan e os primeiros-ministros da China e do Japão. Procurou ainda melhorar as relações com os Estados Unidos, prejudicadas no tempo de Geisel, como bem atesta o Memorando de Entendimento sobre Cooperação Industrial-Militar, assinado durante a visita ao Brasil, em 1984, do secretário de Estado George Shultz. Isso reativou o acordo militar com os Estados Unidos, suspenso em 1977. Porém, houve discordância quanto à Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), que o Brasil não quis formalizar, resistindo às pressões de Reagan. Também no caso das convulsões em El Salvador e na Nicarágua (o Brasil rompera relações com a ditadura Somoza) o governo brasileiro divergiu dos norte-americanos, considerando que a tensão resultava mais

do conflito Norte-Sul que do Leste-Oeste. Preferiu, assim, o tradicional princípio jurídico da não-intervenção.

Outro problema recebido do governo Geisel – as conturbadas relações com a Argentina – foi plenamente resolvido pela diplomacia de Figueiredo. O Brasil deu prioridade à solução da questão de Itaipu, chegando a bom entendimento, o que resultou no Acordo Tripartite Brasil-Argentina-Paraguai, em outubro de 1979. Concorreu para o bom relacionamento o fato de o presidente Figueiredo conhecer a Argentina, onde residiu quando jovem. As visitas presidenciais ajudaram a enfrentar os problemas da dívida externa. Durante a Guerra das Malvinas, em 1982, já no governo do general Galtieri, o Brasil demonstrou total solidariedade à Argentina, expressa na viagem de Figueiredo aos Estados Unidos, quando o programa da visita foi reduzido em virtude do apoio de Washington à Inglaterra naquele conflito. Figueiredo obteve reconhecimento internacional por ter permitido a volta dos exilados políticos e devolvido o poder aos civis.

Tendo como chanceleres Olavo Setúbal (1985-1986) e Abreu Sodré (1986-1990), o governo José Sarney esforçou-se durante todo o mandato para consolidar a democracia, fato tão bem expresso no discurso presidencial na abertura da Assembléia Geral da ONU em 1989. Foi por necessidade de firmar a democracia que ele procurou fortalecer a aproximação com a Argentina, onde Raúl Alfonsín havia sucedido os governos militares em 1983. A defesa da democracia uniu os dois governos e animou o início do processo de integração, lançado em novembro de 1985 com a Declaração de Iguazu, assinada no momento em que se inaugurava em Foz do Iguazu a Ponte Tancredo Neves, que ligou os dois países. No ano seguinte, José Sarney foi a Buenos Aires assinar a Ata de Integração – que punha em andamento uma ampla cooperação econômica e nuclear para fins pacíficos –, para a qual foi convidado também o Uruguai. Dois anos depois, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento aprofundou a aproximação, estabelecendo um prazo de dez anos para a criação de uma área econômica comum, fixando dispositivos de sentido prático para efetivá-la. Assim surgia o Mercosul, a mais vigorosa ação integradora realizada na América do Sul até então.

A dívida externa continuou a ocupar a diplomacia brasileira, sendo

também fator de aproximação com a Argentina e outros países afligidos pelo endividamento. No discurso na ONU em 1989, José Sarney condenou a exploração econômica de nações pobres. De certo modo, tratava-se de uma justificativa do governo brasileiro para a suspensão do pagamento da dívida aos bancos privados, que ocorreu em 1987. Isso provocou pressões externas de monta, no momento em que estava em pauta a proposta americana do Plano Baker, que previa aporte de capitais para minorar a crise da dívida dos países em desenvolvimento. De qualquer maneira, a suspensão dos pagamentos externos pelo ministro da Fazenda Dílson Funaro provocou a preparação de outro plano da dívida, o do secretário do Tesouro norte-americano Brady, em 1989, que propunha a redução do serviço da dívida em troca de reformas estruturais. O problema absorveu boa parte dos esforços referentes às relações com os Estados Unidos. Além disso, estava em curso outro contencioso importante: a Lei de Informática e dos Direitos de Propriedade e Patentes. Isso motivou a visita de Sarney aos Estados Unidos em 1986, quando ele declarou ao presidente Reagan que a Lei de Informática era um “ato de soberania nacional”.

Em fins de 1987, Reagan anunciou que imporá sanções comerciais ao Brasil, o que de fato aconteceu a partir do ano seguinte, com a aplicação de dispositivo da Lei de Comércio dos Estados Unidos. O governo Sarney procurou responder às pressões com serenidade, mas continuou firme na direção dos objetivos e necessidades nacionais. Reatou, por exemplo, as relações com Cuba, suspensas desde o governo Castelo Branco e tidas como essenciais à harmonia da América Latina. Durante a formação do Grupo do Rio, quando da declaração da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, o governo brasileiro preferiu que o sistema de cooperação horizontal se fizesse exclusivamente pelos países situados no espaço banhado pelo Atlântico Sul. A postura do governo também se mostrou coerente durante a I Reunião dos Governos do Grupo do Rio, ocasião em que se firmou o Compromisso de Acapulco, que tratava da promoção da paz, da democracia e do desenvolvimento. Pela primeira vez, ocorreu uma reunião latino-americana desse porte sem a presença dos Estados Unidos. Da mesma forma, a autonomia brasileira confirmava-se pelo alcance dos acordos assinados na URSS e na China durante as visitas de José Sarney em 1988.

No governo Sarney, ganhava dimensão o problema do equilíbrio ecológico mundial como uma nova vertente das relações internacionais, o que solicitava a cooperação das nações, mas servia também como elemento de pressão para condicionar e limitar os esforços de desenvolvimento. Desde o Protocolo de Montreal (sobre a camada de ozônio, em 1987), delineou-se a tendência dos compromissos de controle sobre a degradação ambiental, difícil de ser posta em prática no Brasil, onde a agressão à natureza chamava a atenção da mídia mundial. Com o assassinato do conservacionista Chico Mendes, em 1988, com grande repercussão, a imagem brasileira sofreu um abalo. Meses depois, o governo protestou quando o diretor-executivo do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) propôs a conversão de títulos da dívida externa brasileira em projetos de conservação do meio ambiente. A resposta foi o lançamento do Programa Nossa Natureza, durante a reunião dos presidentes dos países da Amazônia, que assinaram em Manaus a Declaração da Amazônia, reafirmando a soberania sobre a região.

Uma das mais enfáticas políticas do governo Sarney, muitas vezes valendo-se diretamente da diplomacia presidencial, foi a de reforçar os laços de latinidade, especialmente entre os povos lusófonos, de que resultou a formalização da Comunidade dos Povos de Língua Portuguesa. Ela não serviu apenas para os propósitos culturais evidentes e a integração de interesses, mas também para inserir o Brasil no conflito da África Austral, onde o regime angolano sofria ação desestabilizadora por interferência do governo racista sul-africano. A ajuda material e a solidariedade brasileiras trouxeram bons resultados, também por mercê de uma coordenação eficiente, que conjugava a reconciliação com Cuba – que havia enviado tropas em ajuda ao governo de Angola – e o esforço para congregar as nações do Atlântico Sul, procurando converter a região numa zona de paz e cooperação.

Outros governos acompanhavam de perto a iniciativa de José Sarney em prol da comunidade de língua portuguesa, vislumbrando as possibilidades de aproximação não só com Portugal, mas com a Espanha, agora nações integradas à Comunidade Européia. Esse foi o espírito, por exemplo, da I Conferência Ibero-Americana, realizada em Guadalajara em 1991, por iniciativa do México e da Espanha, reunindo governantes de 19 países

latino-americanos, além de Espanha e Portugal, com adesão e apoio do governo Collor, que sucedeu o de Sarney. Em 1994, já no governo Itamar Franco, realizou-se em Brasília o I Encontro dos Chanceleres dos Países de Língua Portuguesa, procurando concretizar a comunidade lusófona em formação. Confirmava-se o interesse dos governos que sucederam Sarney em efetivar as numerosas possibilidades abertas com a associação dos países de fala lusa. Significativa, nesse aspecto, foi a Reunião de Cúpula, em Lisboa, em 1996 – já no governo Fernando Henrique Cardoso –, que constituiu oficialmente a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), reunindo as sete nações lusófonas: Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe.

Um dos pontos centrais nas relações externas recentes tem sido o de acompanhar o processo de globalização, procurando a necessária inserção, mas resistindo ao que não é de interesse do país. Os últimos governos têm agido de forma diversa. Fernando Collor de Mello, ao anunciar uma política externa baseada na modernidade, abriu a economia brasileira ao exterior, removendo barreiras protecionistas e delineando o “Estado mínimo”. Tal proposição liberalizante estava de acordo com o chamado “consenso de Washington”, sendo adotada como fator indispensável à aproximação com o Primeiro Mundo, na esperança de superar a chamada “década perdida”. Porém, se Collor tomou a iniciativa de liberação da economia sem receber qualquer promessa compensatória, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, os governantes seguintes, sem deixar de prosseguir no processo de adaptação à globalização, procuraram oferecer resistência ao que pudesse prejudicar o país, mormente à estrutura industrial e à economia agroexportadora. Diga-se, em favor do governo Collor, que foi em seu tempo que se celebrou, à sombra contrastante da globalização e das barreiras econômicas internacionais, o Tratado de Assunção, entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, constituindo o Mercado Comum do Sul (Mercosul).

A pressão externa ampliou-se com o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), entre o Canadá, os Estados Unidos e o México, em 1994. Nesse mesmo ano, durante o governo Itamar Franco, realizou-se em Miami a I Cúpula das Américas, com a participação dos representantes dos governos de todo o continente americano, tendo como

ponto principal a constituição, até 2005, de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Já durante o governo Fernando Henrique Cardoso, em 1997, realizou-se em Belo Horizonte a III Reunião de Ministros Responsáveis por Comércio do Hemisfério, que deliberou sobre as formas de decisão, as relações com a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a coexistência da ALCA com acordos bilaterais e sub-regionais de integração e livre comércio já existentes. De certo modo, a resistência brasileira tinha muito a ver com as esperanças em relação ao Mercosul, pois o Protocolo de Ouro Preto, assinado em 1994, havia conferido personalidade jurídica internacional à entidade. No ano seguinte, entrou em vigor a União Aduaneira do Mercosul, com a adoção da Tarifa Externa Comum (TEC), estabelecendo medidas para a mudança de um período de transição para a completa união aduaneira. Assim, as pressões dos Estados Unidos a fim de que se estabelecesse uma via rápida para o comércio continental (*fast track*) e para a ALCA têm sido desaceleradas pela ação dos governos brasileiros.

Nos últimos anos, o Brasil tem reafirmado sua propensão pacífica, como mostra a adesão ao texto ratificado, em 1994, do Tratado de Tlatelolco e ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear, em 1998. Outro aspecto relativo aos últimos governos tem sido o gradativo crescimento da importância das questões do meio ambiente nas relações externas brasileiras, dada a relevância do panorama natural do Brasil para o meio ambiente mundial – o que tem sido muitas vezes fator de pressões. Em 1992, realizou-se no Rio de Janeiro a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, deflagrando um movimento internacional de âmbito global, de grande interesse para o país. Um dos documentos então produzidos, a Declaração de Princípios sobre Florestas, constituiu-se num fator de desconforto internacional para o Brasil. Outra tendência é a intensificação da diplomacia presidencial, inaugurada por José Sarney; daí as numerosas viagens ao estrangeiro de Collor, Fernando Henrique e Lula.

É inegável que essa presença internacional tem trazido prestígio ao Brasil, justificando a insistente pretensão brasileira de ocupar um lugar permanente no conselho de segurança da ONU. Entretanto, mesmo que o país tenha se industrializado e se modernizado, continua com muitos

problemas típicos do subdesenvolvimento, com uma persistente dependência do sistema financeiro internacional.

Referências bibliográficas

- ABRANCHES, Dunshee de. *Rio Branco e a política exterior do Brasil (1902-1912)*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1945, 2 v.
- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. São Paulo: Cultura/Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 1996, 2 v.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Dos descobrimentos à globalização: relações internacionais e política externa do Brasil*. Porto Alegre: Ed. UFECS, 1998.
- BANDEIRA, Moniz. *O expansionismo brasileiro e a formação dos Estados na Bacia do Prata*. 2 ed. São Paulo: Ensaio/Ed. UnB, 1995.
- . *O milagre alemão e o desenvolvimento do Brasil: as relações da Alemanha com o Brasil e a América Latina (1949-1994)*. São Paulo: Ensaio/Ed. UnB, 1994.
- . *Presença dos Estados Unidos no Brasil: dois séculos de história*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.
- BARROS, Jayme de. *A política exterior do Brasil (1930-1942)*. Rio de Janeiro: Zélio Valverde, 1943.
- BETHELL, Leslie. *The abolition of the Brazilian slave trade: Britain, Brazil and the slave trade question (1807-1869)*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- BUENO, Clodoaldo. *A República e sua política exterior (1889 a 1902)*. Brasília: FUNAG/UNESP, 1995.
- CALDAS, Ricardo Wahrendorff. *A política externa do governo Kubitschek*. Brasília: Thesaurus, 1996.
- CALÓGERAS, João Pandiá. *A política exterior do Império*. Brasília: FUNAC, 1989, 3 v.
- CARVALHO, Carlos Delgado de. *História diplomática do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1956.
- CERVO, Amado Luis. *O parlamento brasileiro e as relações exteriores (1826-1889)*. Brasília: Ed. UnB, 1981. (Temas Brasileiros).
- (org.). *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de*

- 1930 a nossos dias. Brasília: Ed. UnB, 1994.
- e BUENO, Clodoaldo. *A política externa brasileira (1822-1985)*. São Paulo: Ática, 1986.
- DANTAS, San Tiago. *Política externa independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.
- FLORES, Maria Cândida Galvão. *O Mercosul nos discursos do governo brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- FREITAS, Caio de. *George Canning e o Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1958.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS/CPDOC. *Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-1930*. Rio de Janeiro: FGV, 2001, 5 v.
- GAMBINI, Roberto. *O duplo jogo de Getúlio Vargas*. São Paulo: Símbolo, 1977.
- GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das relações internacionais do Brasil*. São Paulo: Alfa Ômega, 2000.
- GRAHAM, Richard. *Grã-Bretanha e o início da modernização no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1973.
- GRUN, Bernard. *The timetables of history: a horizontal linkage of people and events*. Nova Iorque: Touchstone, 1991.
- HILTON, Stanley E. *O Brasil e a crise internacional (1930-1945)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
- . *O Brasil e as grandes potências: os aspectos políticos da rivalidade comercial (1930-1939)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
- . *Oswaldo Aranha: uma biografia*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1994.
- HIRST, Mônica. *O pragmatismo impossível: a política externa do segundo governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1990.
- LAFER, Celso. *O Brasil e a crise mundial: paz, poder e política externa*. São Paulo: Perspectiva, 1984.
- . *Paradoxos e possibilidades: estudos sobre a ordem mundial e sobre a política exterior do Brasil num sistema internacional em transformação*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.
- MANCHESTER, Alan K. *Preeminência inglesa no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1973.

- McCANN Jr., Frank D. *A aliança Brasil-Estados Unidos (1937-1945)*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1995.
- MOURA, Gérson. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.
- . *Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: FGV, 1991.
- REIS, Arthur César Ferreira. *A Amazônia e a cobiça internacional*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- RODRIGUES, José Honório e SEITENFUS, Ricardo. *Uma história diplomática do Brasil (1531-1945)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- SARAIVA, Flávio Sombra (org.). *Relações internacionais contemporâneas: da construção do mundo liberal à globalização (de 1815 aos nossos dias)*. Brasília: Paralelo 15, 1997.
- SARDENBERG, Ronaldo. “A política externa do Brasil nas últimas duas décadas”. *Curso de introdução às relações internacionais*. Brasília: Ed. UnB, 1983, v. 6, pp. 63-80.
- SEITENFUS, Ricardo. *O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos (1930-1942)*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1985.
- SILVA, Alexandra de Mello e. *A política externa de JK: Operação Pan-Americana*. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1992.
- SMITH, Joseph. *Unequal giants: diplomatic relations between the United States and Brazil (1889-1930)*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991.
- SOARES, Álvaro Teixeira. *História da formação das fronteiras do Brasil*. Rio de Janeiro: Conselho Federal de Cultura, 1972.
- TRAGER, James. *The people's chronology*. Nova Iorque: Henry Holt, 1992.
- UNIVERSIDADE ESTÁCIO DE SÁ. *Presidentes do Brasil (de Deodoro a FHC)*. Rio de Janeiro: Rio, 2002.
- VIANA, Hélio. *História diplomática do Brasil*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1956.
- VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *Relações internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a política externa independente (1951-1964)*. Petrópolis: Vozes, 1995.

A evolução dos processos de integração na América Latina

Miriam Gomes Saraiva

A idéia de integração regional tomou corpo logo após a independência dos Estados latino-americanos, assumindo formas diferentes no decorrer dos dois últimos séculos. Da consolidação desses processos de independência até os anos de 1950, a integração era entendida nos marcos do pan-americanismo, ou seja, orientada basicamente para a composição de uma identidade própria do continente americano. A partir do final da Segunda Guerra Mundial, as experiências de integração regional de caráter sobretudo econômico – mas também político – começaram a ser um elemento presente nas relações internacionais em função do que foi vivido na Europa Ocidental (e isso gerou reflexos na América Latina). No final da década de 1980, a dinâmica de integração em termos mundiais – e nos países latino-americanos em particular – ganhou um novo impulso, a partir, por um lado, de um cenário internacional com uma economia globalizada e da estruturação de uma nova ordem, e, por outro, do impacto desses fatores nas conjunturas internas dos Estados.

O objetivo deste artigo é analisar a evolução dos processos de integração na América Latina. A primeira parte busca examinar o pan-americanismo como forma de aproximação dos países do continente (nesse caso, incluindo também os Estados Unidos). A segunda corresponde aos anos de 1960, com as experiências de integração baseadas nas idéias da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal) e articuladas com processos de desenvolvimento interno orientados pelo modelo de substituição de importações. Como principal exemplo, é considerada a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc). O terceiro momento diz respeito à passagem aos anos de 1990, com as experiências de caráter sub-regional que combinam integração e abertura ao exterior. Nesse caso, será melhor examinado o exemplo do Mercosul.

Por se tratar de um estudo sobre a evolução de uma variável específica, a perspectiva histórica é a referência básica deste artigo. Contudo, é importante, antes de entrarmos na análise propriamente dita, precisar

alguns conceitos fundamentais para compreendermos o processo de integração.

Definição de conceitos básicos para se entender a integração

A definição de paradigmas explicativos para a integração entre Estados pode ser dividida em dois grupos.¹ Em primeiro lugar, destaca-se uma abordagem desenvolvida por Bela Balassa na passagem para a década de 1960, diante do início dos processos de integração nas relações internacionais. O objetivo dessa abordagem era definir e conceituar a integração econômica, assim como sistematizar as formas possíveis de integração nesse campo (Balassa, 1966).² Em segundo lugar, trazendo novas contribuições para se entender os processos de integração, a formação da Comunidade Européia (CE) incentivou um estudo sobre um processo de integração econômica entre Estados que, se por um lado visava à formação de um mercado comum, por outro vinha acompanhado de uma motivação política. Além disso, esse processo era marcado por um difícil convívio entre uma vertente intergovernamental orientada pelos interesses dos Estados-membros e outra supranacional.

Na primeira abordagem, Balassa define cinco categorias principais de integração. Como forma inicial, está a *área de livre comércio* (ALC), que corresponde a uma experiência em que as tarifas e restrições quantitativas ao comércio são abolidas entre os Estados participantes, embora cada um preserve sua política comercial e tarifas próprias em relação a terceiros países. Como segunda opção, a *união alfandegária* (UA) caracteriza-se pela supressão das discriminações comerciais intra-regionais e pela criação de uma *tarifa externa comum* (TEC) em relação a terceiros países, em função da qual seus membros passam a negociar questões comerciais com o exterior em bloco. Na etapa seguinte, no modelo de um *mercado comum*, são abolidas as restrições de comércio e as mudanças de fatores de produção. Nesse caso, as liberdades fundamentais correspondentes à livre circulação de bens, ao capital, à mão-de-obra e aos serviços são sua característica principal. Já como experiência desenvolvida, a *união econômica* combina os elementos

1. Hurrell (1995) expõe um quadro bastante completo das perspectivas existentes para a análise do regionalismo.

2. Arnaud (1996) cita Balassa e explica o funcionamento dos modelos.

anteriores com um grau de harmonização das políticas econômicas, monetárias, fiscais e sociais. Por fim, citemos a *integração econômica total*, que corresponde à unificação das políticas comentadas mais o estabelecimento de uma autoridade supranacional cujas decisões sejam obrigações para os membros da comunidade (Arnaud, 1996, cap. 1).

Essa classificação tem sido bastante utilizada para estudar as experiências latino-americanas de integração, que, com mais frequência, são conduzidas por interesses basicamente econômicos; assim como é requisitada para a comparação de mecanismos de integração de regiões ou momentos distintos. Neste artigo, servirá como modelo para a definição das formas de integração econômica examinadas.

Visando explicar o modelo e a evolução do processo europeu, a partir dos anos de 1970 foram desenvolvidas quatro perspectivas explicativas, vinculadas às grandes correntes de pensamento das Relações Internacionais: o neofuncionalismo, o institucionalismo, o intergovernamentalismo ou neo-realismo e, mais recentemente, o construtivismo.

A perspectiva neofuncionalista defende que a integração ocorreria por ser funcionalmente eficiente. Em si mesma, traria uma tendência ao aumento progressivo da integração econômica como um processo acumulativo, marcado pela transferência gradual das lealdades políticas para as instituições supranacionais, até atingir a integração política. Sua principal preocupação é a dinâmica das instituições integradoras. Já o institucionalismo segue a tradição funcionalista aceitando a influência importante das instituições comuns sobre o processo de integração (Schirm, 1996, p. 261), assim como a participação de elites nacionais como atores impulsionadores do processo.³

O intergovernamentalismo, por sua vez, é vinculado ao neo-realismo no campo das Relações Internacionais, que identifica os alinhamentos regionais com a formação de alianças dentro de um sistema internacional

3. Esta perspectiva, chamada inicialmente de funcionalismo, foi criticada nos anos de 1970, mas foi recuperada na década de 1980 ao ser adotada para explicar a integração setorial e o desenvolvimento das políticas supranacionais. Pijpers (1991) se refere ao potencial do neofuncionalismo citando obras de Ernst Haas, o principal defensor dessa teoria. Almeida-Medeiros (1996) chama a atenção para a participação das elites nacionais como atores da integração.

mais amplo. Com isso, aponta os fatores externos como principal elemento impulsionador da integração. Internamente, localiza como elementos-chave para o desenvolvimento do processo de integração a soberania dos Estados-membros e seus interesses nacionais. Essa abordagem defende sempre o Estado como ator principal. Por fim, a perspectiva construtivista explica a evolução dos processos de integração a partir do papel das idéias. Em termos mais gerais, as estruturas da política internacional são mais sociais que materiais e acomodam as identidades dos atores, seus interesses e comportamentos (Zielonka, 1998, p. 17).

No final dos anos de 1980, em função da globalização da economia e do novo impulso experimentado pelos processos de integração nos marcos de uma nova ordem internacional em formação, desenvolveu-se uma série de argumentos em favor da integração vinculados à globalização e à interdependência por ela acarretada.⁴ Nesse caso, a globalização atuaria como um estímulo aos processos de integração: o regionalismo contribuiria para o manejo da inserção no mercado global com padrões de concorrência alterados – enfrentando pressões no sentido da homogeneização das políticas econômicas e fortalecendo as posições dos Estados-membros nas negociações sobre as regras que orientam a economia mundial.⁵

O papel do pan-americanismo

Durante o século XIX, havia duas formas de pan-americanismo então defendidas. A primeira visão – o bolivarismo – tomava como base os ideais unificadores de Simon Bolívar e propunha a formação de uma confederação interamericana de Estados. A segunda perspectiva – conhecida como monroísmo – era inspirada na Doutrina Monroe. Baseada na frase “América para os americanos”, a doutrina foi apresentada pelo presidente Monroe em 1823 com o objetivo de garantir que as metrópoles européias não intervissem na região.

Dessas duas visões vigentes na época, o bolivarismo tem até hoje um

4. Nesse caso, argumentos mais vinculados ao paradigma da interdependência, mas organizados a partir das características da passagem para os anos de 1990.

5. Hurrell (1995) aponta os argumentos vinculados à questão da globalização que incentivam o regionalismo.

papel importante no campo das idéias da América Latina, na percepção que as sociedades latino-americanas têm de si mesmas e nas reflexões que incentivaram os processos de integração regional e sub-regional. A noção de “integração então baseava-se num sentimento que provinha de uma herança colonial relativamente comum, de alguma identidade nas formas de alcançar a independência; portanto, de uma genérica percepção coletiva de unidade política” (Vigevani, 2005). Mas no campo de resultados concretos, já no decorrer do século XIX, o bolivarianismo deixou transparecer suas lacunas e foi deixado de lado pelos países da região.

Em 1826, aconteceu o Congresso do Panamá (Grã-Colômbia, Peru, México e Províncias Unidas Centro-Americanas participaram), que visava montar uma confederação interamericana; foi um fracasso. Brasil, Argentina e Estados Unidos não compareceram. Em seguida, houve outros congressos (1847, 1856, 1864), igualmente sem êxito. Os resultados das reuniões foram acertos parciais, com poucas decisões concretas. A falta de unidade entre os países da região, as rivalidades e a oposição dos Estados Unidos impediram que o projeto tivesse sucesso. Em 1864, foi aprovado o Tratado de União e Aliança Defensiva, que criava uma confederação. Mais tarde, no entanto, ele não foi ratificado pelos países que o assinaram.

Contudo, apesar dos aparentes fracassos dessas tentativas de integração, desde o plano das idéias, o bolivarianismo – examinado por uma ótica construtivista – serviu como elo para a manutenção do espírito de solidariedade do subcontinente latino-americano, o que teve já no século XX uma influência favorável sobre os esforços de integração na região. Porém, até 1950, em termos prático-funcionais, prevaleceu o pan-americanismo forjado a partir da Doutrina Monroe, ancorado na perspectiva norte-americana de corte notadamente neo-realista.

A Doutrina Monroe, por seu turno, pautou o relacionamento dos Estados Unidos com a América Latina desde 1823. Visava afastar a influência européia na região, anular o grande poder político e econômico que a Grã-Bretanha exercia sobre os países recém-formados e barrar qualquer anseio da Santa Aliança de agir contra a independência das ex-colônias espanholas. Por outro lado, embora até o final da Guerra Civil norte-americana os Estados Unidos tenham vivido mais um período de maturação como potência, a perspectiva de estabelecer relações especiais com a América Latina já es-

tava presente. Cabe lembrar que os problemas de disputas internas vividos pelos Estados Unidos paralisaram por um tempo uma ação externa mais contundente – e a solução dos conflitos decorrentes da dualidade anterior abriu caminho para um novo ciclo de expansão.

A idéia do “destino manifesto” acreditava na “superioridade da civilização norte-americana” e, portanto, atuava como justificativa moral e fundamentação intelectual para a expansão econômica e ideológica dos Estados Unidos sobre a região (Moura, 1990). Essa perspectiva marcou o pensamento da sociedade norte-americana e se formou no período anterior à Guerra de Secessão. Doutrina Monroe e “destino manifesto” foram então as bases do pan-americanismo que na prática marcou as relações interamericanas até a Segunda Guerra Mundial. Essa percepção tinha um caráter idealista (com armas realistas) e serviu como justificativa para diversas ações intervencionistas dos Estados Unidos que tiveram lugar ainda no século XIX.⁶

No final do século XIX (1889-1890), já dentro do espírito do pan-americanismo monroísta, houve, em Washington, a I Conferência Internacional Interamericana, que inaugurou uma série de conferências ocorridas até a Segunda Guerra Mundial. A intenção norte-americana ao convocá-la era montar uma UA com os países latino-americanos, mas essa iniciativa encontrou resistência por parte de parceiros do sul. Esses países – liderados pela Argentina – entendiam que uma UA criaria problemas para os sistemas nacionais de arrecadação de impostos, uma vez que o imposto principal para essas nações era sobre importações.⁷ A diplomacia norte-americana limitou-se então a montar um órgão mais burocrático (a União Pan-Americana), com secretaria em Washington, que contribuiu para pequenos avanços no campo do direito comercial internacional.

Em termos mais gerais, as conferências alteraram a idéia de solidariedade continental e coincidiram com a expansão imperial dos Estados

6. Idealismo aqui é entendido como a defesa – e muitas vezes também a imposição – de determinados princípios vistos como universais. Mas sua imposição, assim como a forma de defendê-los, pode trazer problemas quando tratamos de sociedades histórica e culturalmente diferentes.

7. Havia o temor de perder a principal fonte de receita dos sistemas nacionais.

Unidos sobre a região. Na prática, serviram como dimensão aglutinadora e burocrática da expansão norte-americana. Até 1930, a ideia de pan-americanismo em ação ficou circunscrita a essa doutrina, permitindo a expansão dos Estados Unidos sobre a região por meio do comércio e de investimentos, e com o apoio eventual da chamada diplomacia canhoeira (*big stick*).⁸ Sua institucionalização nos marcos das conferências facilitou a articulação dos países da região sob a liderança dos Estados Unidos.

Houve algumas tentativas sub-regionais alternativas de articulação que tiveram lugar no período, embora também sem êxito. Em 1910, formou-se o Pacto ABC, entre Argentina, Brasil e Chile, que pretendia atenuar, diante do cenário internacional, as divergências que permeavam o comportamento dos três países (Vigevani, 2005); no entanto, esse acordo nunca entrou em vigor. Em 1921, foi assinado o Pacto da União Centro-americana, entre Guatemala, El Salvador e Honduras, mas sem avanços.

A partir da década de 1930, a nova política norte-americana da boa vizinhança inaugurou uma nova etapa no pan-americanismo, baseada, desta vez, nas negociações diplomáticas e na colaboração econômica e militar. Todavia, foram mantidos os objetivos principais do período anterior: assegurar a liderança norte-americana, a estabilidade política na região, os mercados e as matérias-primas para a economia dos Estados Unidos.

Em 1941, durante a Segunda Guerra Mundial, houve em Montevidéu a I Conferência Econômica da Bacia do Prata, na qual foram aprovados acordos regionais entre Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai. Foi comentada a possibilidade de se formar uma UA entre esses países (id., *ibid.*). Nesse mesmo ano, foi assinado o Tratado sobre Livre Intercâmbio entre Argentina e Brasil, mas as posições diferentes assumidas por ambos no decorrer da guerra inviabilizaram sua aplicação.

Após a Segunda Guerra, os Estados Unidos reorganizaram o pan-americanismo em instituições intergovernamentais – a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) –, vinculando-o ao anticomunismo, com baixos custos.

8. A visão pan-americana do bolivarismo esteve latente durante todo esse período e serviu como fonte de inspiração para movimentos de independência posteriores, como o caso cubano.

Os países latino-americanos, por sua vez, tinham outras expectativas: esperavam um apoio necessário para o desenvolvimento econômico, visto como parte da segurança regional. Nesse mesmo período, em outras regiões, com destaque para a Europa, iniciaram-se processos de integração regional de cunho econômico ou de defesa.

Ainda em 1948, teve lugar a Conferência Econômica Grã-Colombiana, na qual Colômbia, Venezuela, Equador e Panamá propuseram a formação de uma UA, sem êxito.

Nos anos de 1950, a criação e evolução da Cepal (1948), a formação da Comunidade Européia, a assimetria das expectativas latino e norte-americanas sobre o pan-americanismo e a perda de dinamismo das economias latino-americanas, que teve lugar com o término da Segunda Guerra Mundial, incentivaram o início dos debates sobre a integração entre os países da região.

As experiências de integração latino-americanas na década de 1960: o pensamento cepalino e a Alalc

Nos anos de 1960, os países latino-americanos viveram experiências importantes de integração entre si, diferentes do modelo existente de pan-americanismo baseado em relações de vínculo entre América Latina e Estados Unidos. Essas experiências vieram articuladas com fatores referentes tanto à inserção dos países da região no contexto internacional quanto aos insumos e percepções internos que atuaram como elementos causais.

Após a Segunda Guerra Mundial, as relações dos países da região com os Estados Unidos, embora organizadas em instituições intergovernamentais, apresentaram uma diferença de expectativas. Enquanto os norte-americanos buscavam manter a região dentro dos limites do bipolarismo, os países latino-americanos esperavam um avanço não ocorrido no campo do desenvolvimento econômico.

Na década de 1950, as economias nacionais viveram problemas de perda de dinamismo. O fim da Segunda Guerra e o advento da Guerra da Coreia trouxeram-lhes um desequilíbrio externo que se agravou na segunda metade dessa década pelos riscos de estagnação econômica então percebidos.⁹

9. Sobre a economia latino-americana do pós-guerra até o final dos anos de 1960, ver

Economistas vinculados à Cepal começaram a pensar, então, em um projeto comum para o desenvolvimento regional. O ideário cepalino introduzia a divisão do mundo entre centro e periferia e apontava para a necessidade de um desenvolvimento industrial interno por meio do processo de substituição de importações como forma de superar a situação de periferia – o projeto desenvolvimentista.¹⁰ Segundo a visão cepalina, o desenvolvimento industrial precisava, porém, de um mercado que seria limitado no interior dos países da região vistos de forma individual. Desse modo, levantava-se a necessidade de um processo de integração que levasse, sobretudo, à formação de um mercado regional e de um desenvolvimento mais complementar das indústrias nacionais.¹¹

Tratava-se de um projeto fechado, orientado para o interior. A proposta cepalina visava, em última instância, produzir internamente os insumos provenientes dos países industrializados e, com isso, romper os traços de dependência que mantinham os países da região na situação de periferia.¹²

A proposta de formar um mercado comum apresentada pela Cepal – que já era vista pelos Estados Unidos como uma defensora de tendências estatizantes – enfrentou-se com a oposição norte-americana. Segundo a perspectiva norte-americana, o importante seria criar um mercado regional (das Américas) – identificado com o que seria uma área de livre comércio – visando proporcionar maiores oportunidades para o comércio competitivo, acabando com as restrições comerciais e os privilégios monopolistas exclusivos (ver Wionczek, 1966).

No entanto, esse tipo de integração não interessava à América Latina. A percepção dominante entre os economistas latino-americanos nesse momento era de que uma abertura comercial não contribuiria para o desenvolvi-

Ffrench-Davis (1988).

10. Essa perspectiva foi estruturada pelo economista argentino Raúl Prebisch (1966), que se apoiava em supostos keynesianos da importância do mercado interno para o crescimento da indústria.

11. Barbosa (1996) qualifica essa época como o período “romântico” da integração latino-americana.

12. Nesse caso, como se verá mais adiante, não se trata de uma questão de interdependência, mas da busca de uma complementação regional até então irrelevante e de uma oposição ao contexto externo.

to; ao contrário, o livre comércio era identificado com o desenvolvimento desigual nas diversas partes do mundo.¹³ O desenvolvimento aparecia mais vinculado ao planejamento para o crescimento industrial interno, e a própria integração comercial não visava aumentar a competitividade das indústrias, mas criá-las.

Empresas transnacionais de origem norte-americana e européia que atuavam na região tampouco mostravam interesse pela proposta do governo dos Estados Unidos, pois se beneficiavam do modelo orientado para o mercado interno, produzindo para este e atuando como vínculo entre esse modelo e o exterior.

A partir de estudos sobre o pensamento cepalino, iniciaram-se debates acerca das possibilidades de se implementar um processo de integração, sobretudo nos países do sul do continente. Em outubro de 1958, no Rio de Janeiro, houve uma reunião entre representantes de Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, com vistas a discutir o comércio intra-regional. O encontro de embaixadores aprovou uma declaração conjunta sobre preferência regional (Vigevani, 2005). Mais de uma vez no período, reuniu-se o Grupo de Trabalho sobre o Mercado Latino-Americano.

Nesse mesmo ano, o governo brasileiro lançou a Operação Pan-Americana (OPA), instrumento multilateral que buscava articular o comportamento dos países latino-americanos para conseguir dos Estados Unidos insumos para o desenvolvimento. Embora não tenha sido uma experiência propriamente de integração nem tenha tido um êxito direto, nos marcos dos debates integracionistas a OPA foi inovadora e apontou para um alargamento da diplomacia brasileira frente à questão.¹⁴

Em 1960, com a assinatura do Tratado de Montevideú, foi criada a Alalc. Esta assimilava propostas da Cepal discutidas durante os anos anteriores, mas limitava seus objetivos à formação de uma área de livre comércio. Em seus quadros, incluía países sul-americanos e o México. No mesmo ano, surgiu outra experiência sub-regional de integração, o Mercado Comum

13. Os textos de Dell (1966) e Wionczek (1966) demonstram essa percepção.

14. Sobre a OPA, ver Silva (1992). Faço ainda um agradecimento a Carlos Alberto da Silva Queiroz, pelo excelente trabalho que fez de coleta e análise de documentos sobre a OPA, quando era bolsista de iniciação científica.

Centro-Americano (MCCA) – com Guatemala, El Salvador, Honduras e Nicarágua, mais a adesão da Costa Rica em 1962 –, baseado na mesma tônica da Alalc.¹⁵

A Alalc era, pela primeira vez e em termos institucionais, uma experiência de integração que não incluía os Estados Unidos como parceiro. No entanto, resumia-se a motivações e objetivos de ordem econômica, ficando circunscrita a um processo de integração classificado como ALC e marcada pela escassez de vínculos econômicos entre os países participantes.

Apesar de seus progressos iniciais, esse projeto enfrentou dificuldades. Em primeiro lugar, orientava-se para uma integração marcadamente no âmbito comercial, que deixava de lado itens da proposta cepalina, como uma maior articulação entre os planejamentos industriais nacionais. O próprio comércio intra-regional era reduzido e não tinha uma rede de transportes ou serviços financeiros que o agilizassem. Como agravante, o montante da redução de tarifas e barreiras comerciais foi pouco ambicioso. Em termos de estrutura institucional, a Alalc era limitada por seu caráter estritamente intergovernamental, baseado em órgãos compostos de representantes diretos dos governos, desprovidos de qualquer vestígio do supranacional. Nesse caso, não houve nenhum insumo proveniente de instituições organizadas a partir do espaço de interseção entre os países-membros nem uma dimensão intersocietal. Dependia-se, portanto, das disposições dos governos dos países participantes.¹⁶

Ainda em relação aos países-membros, seus projetos internos de crescimento econômico, de cunho desenvolvimentista, orientavam-se para a industrialização nacional, em detrimento de parceiros externos. As indústrias estavam direcionadas para o mercado nacional; temia-se muitas vezes a competição de rivais mais eficientes de países vizinhos (Dell, 1966, p. 129). Para os agentes econômicos internos, os incentivos recebidos para a industrialização doméstica tornavam a busca de mercados externos – sobretudo latino-americanos – um elemento secundário. Dessa

15. Sobre as experiências latino-americanas de integração no período, com destaque para a Alalc, ver Barbosa (1996) e a coletânea organizada por Wionczek (1966).

16. Em termos de paradigmas de análise para esse caso, pode ser utilizada a classificação de ALC e, para explicar sua evolução, apenas o intergovernamentalismo.

forma, o projeto proposto não apresentava uma congruência efetiva com os interesses econômicos domésticos nem uma presença relevante de uma interdependência entre as economias nacionais da região.

Já no plano político, durante o período correspondente (1960-1980), diversos países da região tiveram governos ditatoriais militares que, naquele momento, não mostravam disposição de partilhar espaços da soberania nacional nem identificavam benefícios eventuais provenientes de algum tipo de aliança com os países vizinhos.¹⁷ Esses governos tinham projetos internos de crescimento econômico e externos de projeção nacional.

Como elemento nocivo para o desenvolvimento da Alalc, mas interessante para o avanço das experiências sub-regionais de integração, em 1969, em função de diferentes posições acerca do comportamento esperado nos marcos da Alalc, os chamados países “desenvolvimentistas” (Peru, Chile, Bolívia e Equador) formaram um subgrupo regional em seu interior. Colômbia e Venezuela entraram em 1973 e o Chile saiu em 1976.¹⁸ Nos primeiros anos, o grupo evoluiu de forma dinâmica, com programas de desgravação, tarifa externa mínima comum, tratamento de investimentos estrangeiros, organismo de financiamento e programas setoriais de desenvolvimento industrial (com base na especialização). Em termos institucionais, deu alguns passos adiante da Alalc, com a criação de um tribunal de Justiça. Porém, as dificuldades econômicas internas dos países e a falta de vontade política atuaram como obstáculos à efetivação dos projetos comuns do grupo.

O MCCA, por sua vez, em seus primeiros anos, criou um importante sistema de pagamentos, experimentou uma expansão do comércio intrazonal, viveu um aumento do comércio de manufaturados e recebeu quase o dobro de investimentos externos. Contudo, desde o final dos anos de 1970, em função da crise político-militar que assolou a região e da dívida externa, o processo de integração desmoronou.

Em 1980, em um esforço de dar nova vida ao processo de integração,

17. Bataller (1995) chama a atenção para as limitações políticas.

18. A divisão entre países comercialistas (Brasil, México e Argentina), atentos à expansão dos mercados para seus produtos, e desenvolvimentistas, preocupados com políticas orientadas para o desenvolvimento, esteve presente desde o início da Alalc.

a Alalc deu lugar à Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), de cunho mais flexível e aberta a experiências de integração parciais ou sub-regionais.¹⁹ A Aladi manteve, no entanto, a prioridade na integração por meio do comércio e o caráter intergovernamental, que haviam obtido resultados precários na Alalc. Ademais, conviveu com uma década negra da economia latino-americana, em que os países da região tiveram de gerar superávits comerciais para enfrentar o problema da dívida externa. Isso fez com que suas respectivas capacidades de importação diminuíssem e suas exportações fossem reorientadas em parte para o mercado norte-americano, que, durante o período, foi capaz de absorver um déficit alto em sua balança comercial.

Esses problemas de curto prazo vieram combinados com a falência definitiva da estratégia de desenvolvimento de substituição de importações, que havia regido a economia da região nas décadas anteriores e dado a base ao processo de integração.

Integração e abertura econômica dos anos de 1990

No final da década de 1980 e no início da de 1990, a dinâmica das experiências de integração regional na América Latina ganhou um novo impulso, dentro de um cenário internacional de superação definitiva da ordem bipolar e estruturação de uma nova ordem.²⁰ No campo político, essa nova ordem em gestação assumiu um caráter homogêneo, apontando para a necessidade de todas as sociedades partilharem de normas internas comuns identificadas com o pluralismo democrático como forma legítima de organização. No âmbito econômico, o paradigma neoliberal passou a ser a referência da economia internacional e o orientador da reformulação e execução de políticas de ajustes e mudanças estruturais no interior dos Estados. Os estímulos e pressões para abertura econômica, menor inter-

19. As negociações promovidas no interior da Alalc tinham de ser feitas de forma multilateral, enquanto na Aladi a multilateralidade – acordos de alcance regional – passou a conviver com uma vertente bilateral ou sub-regional – acordos de alcance parcial. Com isso, os esquemas sub-regionais passaram a ser aceitos explicitamente.

20. Sobre a ordem internacional nos anos de 1990, Camargo (1997) apresenta uma discussão bastante completa.

venção governamental na economia, desregulamentação e equilíbrio fiscal passaram a ser frequentes.

A idéia de economia de mercado veio acompanhada de uma internacionalização crescente dos circuitos produtivos e da transnacionalização do movimento de capitais e investimentos. Essa transnacionalização foi marcada pela ascensão de atores que não se identificavam com interesses estatais e operavam globalmente, em função dos quais os Estados seriam levados a competir para atrair investimentos. Com isso, os governos buscaram corresponder com mais vigor às expectativas externas, o que limitou o grau de autonomia na gestão das políticas econômicas nacionais.²¹

Esse processo de conformação da nova ordem não superou o problema das desigualdades no sistema internacional. Em relação à América Latina, ele significou um retorno ao tempo em que os países tinham pouco poder de negociação, além de reduzir sua participação na economia internacional.

Nesse contexto, os processos de regionalização ganharam um papel de destaque, sendo percebidos como positivos tanto pelo norte quanto pelo sul. Para os países centrais, principalmente os europeus, as experiências de integração poderiam atuar como um instrumento de diálogo e um incentivo e controle para o processo de abertura econômica e ajuste estrutural nas economias dos países periféricos.²² Nesse caso, as experiências de integração sub-regional não seriam mais compreendidas como grupos fechados e contribuiriam, ademais, para a estabilidade do sistema internacional com a descentralização da segurança e a vinculação entre esta e os benefícios econômicos da integração.²³ Em termos políticos, garantiriam a manutenção do pluralismo político ou da “democracia de mercado”.²⁴

A América Latina, por sua vez, vivia no final dos anos de 1980 os

21. Em relação a essa questão, Schirm (1996) aponta para a necessidade de uma “governança” regional.

22. Sobre a visão da União Européia acerca das experiências de integração entre países do sul, Bataller (1993) fornece elementos interessantes.

23. Hurrell (1995) chama a atenção para os vínculos estabelecidos entre segurança e regionalismo.

24. Almeida-Medeiros (1996) coloca os processos de integração regional como um dos formatos de implementação da “democracia de mercado”.

problemas decorrentes da crise da dívida externa, o fracasso dos modelos anteriores de integração regional e as dificuldades de inserção na economia internacional. Por outro lado, experimentava regionalmente pontos de convergência – embora não diretamente de interdependência – pelas transições para a democracia e pelos projetos de ajuste econômico comprometidos com a abertura das economias nacionais.²⁵

Desse modo, para os países latino-americanos, o novo modelo de integração foi visto como uma forma de aumentar sua capacidade de competir por insumos externos no campo econômico e de enfrentar desafios e pressões internas e externas resultantes da economia globalizada.²⁶ A incerteza levantada pela conformação de uma nova ordem levou-os a buscar mecanismos alternativos de inserção externa em termos econômicos e políticos. O esgotamento dos mecanismos no interior da Aladi e a superação de políticas externas de cunho autonomista abriram espaço para os esquemas sub-regionais.

Na passagem da década, houve uma retomada dos processos de integração de caráter sub-regional. Também foram organizadas associações mais flexíveis, como o Grupo dos Três (México, Colômbia e Venezuela) e os acordos bilaterais de livre comércio.²⁷ De fato, a partir de 1990 o comércio intra-regional experimentou um crescimento significativo. A Aladi, por seu turno, seguiu sendo uma associação regional dedicada a temas de integração e atuando como pano de fundo jurídico para os diversos acordos econômicos entre países da região.

O Grupo do Rio foi formado em 1986 por oito países: Argentina, Brasil, Colômbia, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela. Tratou-se de um mecanismo singular de concentração política que acompanhou os processos de integração no campo econômico. Desde sua formação, foi ampliando-se e atualmente engloba toda a América do Sul, México e um representante da América Central e um do Caribe. É um mecanismo

25. Bataller (1995) resalta alguns elementos que incentivaram os novos processos de integração.

26. Essa visão corresponderia à perspectiva neo-realista.

27. A bibliografia existente sobre o tema é farta: Arnaud (1996); Bataller (1993 e 1995); Faust e Mols (1995); Hirst (1992a); Irela (1992); Ondarts (1992).

bem representativo da região e contribui para a formulação de comportamentos comuns frente a temas regionais.

O MCCA foi reordenado e rebatizado como resultado do esforço de pacificação dos conflitos na região. Em 1987, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua assinaram o Acordo de Esquipulas II: um plano de paz baseado na importância da democracia política e do desenvolvimento econômico para a pacificação regional. O acordo previa a recuperação da experiência de integração com o novo nome de Sistema de Integração Centro-Americano (SICA) e a formação de um Parlamento Centro-Americano (Parlacen). O SICA teve um papel importante na reconstrução econômica da região no que diz respeito às negociações com parceiros externos e na captação da ajuda para o desenvolvimento. Atualmente, encontra-se no estágio de UA, com um sistema de pagamentos organizado; o Parlacen, por sua vez, funciona regularmente.

O Pacto Andino foi reordenado em 1988 com a reformulação de suas instituições e com a meta de formar uma UA até 1995. No princípio dos anos de 1990, passou a chamar-se Comunidade Andina e assumiu um papel importante nas negociações coletivas com parceiros externos. Em 1992, negociou o chamado SGP-Drogas, um sistema geral de preferências orientado para favorecer as exportações resultantes da substituição do plantio de coca. Porém, no decorrer da década e no início do século XXI, seus países-membros experimentaram problemas políticos internos: as diferenças no que dizia respeito à posição a ser assumida na política internacional e – o mais grave – a guerra entre Peru e Equador. Esses problemas atuaram como obstáculos para a evolução do bloco.

Já o Mercosul foi resultado da aproximação entre dois países que, historicamente, mantiveram relações difíceis, mas que a partir de meados da década de 1980 alcançaram uma convergência maior nos campos político e econômico. Essa convergência impulsionou um processo de aproximação entre Brasil e Argentina, o qual culminou com a assinatura do Tratado de Assunção em 1991 por esses dois países, além de Uruguai e Paraguai.²⁸ O tratado previa a formação de um mercado comum até o final de 1994, mas teve seu prazo de consolidação prorrogado, em função das assimetrias exis-

28. Sobre o processo de aproximação entre Argentina e Brasil, ver Camargo (1993).

tentes entre os quatro parceiros e dos desequilíbrios econômicos e cambiais no Brasil e na Argentina.²⁹ No final de 1994, completou-se a formação de uma tarifa externa comum que abrangia a maior parte dos produtos comercializados com o exterior; portanto, o bloco adquiriu uma personalidade jurídica, passando a ser identificado com uma UA incompleta.

Sua estrutura seguiu as tradições latino-americanas no ramo, assumindo um caráter estritamente intergovernamental: era formada basicamente por órgãos compostos pelos representantes dos governos. Seu processo decisório se baseia até os dias atuais no consenso. Isso respondia às preocupações dos países participantes em evitar que o arranjo de integração viesse a significar uma partilha de soberania em relação aos parceiros externos ou às grandes decisões econômicas internas.

Apesar de suas limitações, o Mercosul assumiu um papel importante para seus países-membros. Sua evolução veio permeada por vontade política e maior participação dos agentes econômicos internos.³⁰ Nesse caso, o processo de integração passou a ocupar um lugar de destaque na agenda política dos governantes dos países-membros. Com a aplicação do Plano Real no Brasil, as diferenças em relação às aberturas das economias e aos tipos de câmbio se reduziram, aproximando as duas economias dos dois maiores parceiros do bloco. No campo comercial, a integração avançou, assim como o bloco passou a ser um mecanismo importante de atuação em relação a parceiros externos, como nas negociações com a União Européia, a Comunidade Andina e os Estados Unidos, para a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Em termos gerais, o Mercosul confirmou o binômio abertura

29. A ascensão dos governos de Fernando Collor e Carlos Menem acelerou o processo de aproximação, levando-os a assumir compromissos difíceis de serem cumpridos em curto prazo. Ambos – o governo argentino de forma mais completa e com mais sucesso – passaram a implementar políticas de corte neoliberal orientadas para a abertura das economias para o exterior: liberalização comercial, privatizações e desregulamentação da economia.

30. A despeito da idéia de que o neofuncionalismo não explica os processos de integração com baixo nível de institucionalidade, Hirst (1992b) faz um esforço para identificar a contribuição do que chama de “*fatores procesales*” para a evolução da integração entre Brasil e Argentina.

econômica/integração, que caracteriza as experiências latino-americanas de integração do período, colocando-se para seus membros como um mecanismo importante para a ampliação de suas formas de inserção na economia internacional globalizada – abertura de créditos, exportações e atração de investimentos. Atua, portanto, de forma complementar à nova estratégia de desenvolvimento mais liberal interna seguida – com tempos e medidas diferentes – por seus países-membros. Assim, apesar dos obstáculos que se apresentaram, abriu-se uma maior perspectiva de aproximação das políticas macroeconômicas.

Ao final dos anos de 1990, a desvalorização cambial no Brasil e a grande crise da economia argentina, resultante do fim da paridade cambial entre o peso e o dólar, abriram um novo contexto de questionamento acerca do modelo a ser assumido pelo Mercosul. As assimetrias entre os dois maiores sócios, com destaque para as diferenças em suas políticas industrial e fiscal, fizeram-se mais evidentes. Entrou então para o debate interno – mas ainda sem solução – a possibilidade de se organizar um fundo estrutural de coesão que pudesse redividir o capital disponível entre os Estados-membros visando diminuir assimetrias.

Em termos políticos, suas instituições não experimentaram nenhum avanço, e a possibilidade de se criar um parlamento do Mercosul ainda é objeto de debate. Em relação a temas latino-americanos, o bloco também não conseguiu estruturar um comportamento unificado, e a perspectiva de uma liderança brasileira no interior do grupo é contestada pela Argentina.

Esses processos sub-regionais de integração vêm, ademais, convivendo com a perspectiva de se estruturar uma ALC mais ampla, que se colocou com a Iniciativa para as Américas e, a partir de 1994, de forma mais contundente, com o projeto de formação da ALCA.³¹ Trata-se de um projeto baseado no modelo de mercado que os Estados Unidos buscam exportar a nível global, em que as áreas de livre comércio atuam como elemento difusor das regras necessárias para o reordenamento da economia internacional (Vigevani, 2005). Não há perspectivas de construção de um

31. Essa perspectiva norte-americana apresenta semelhanças com o que foi proposto no final da década de 1950 diante das idéias da Cepal.

marco institucional próprio para seu funcionamento, mas, sim, um espírito monroísta difuso. As negociações para sua formação encontram-se, porém, obstaculizadas pelas diferenças entre as expectativas norte-americanas e os interesses dos países do Mercosul como bloco.

No ano 2000, foi criada a Comunidade Sul-Americana de Nações, tendo início sua implementação em 2003. Trata-se de mais um mecanismo de concentração política, como o Grupo do Rio, embora tenha planos mais ambiciosos de impulsionar no futuro uma integração econômica. Esse movimento traz à tona outra vez o ideal pan-americano de Bolívar aplicado à América do Sul.

Considerações finais

A evolução dos processos de integração na América Latina foi marcada por dois eixos importantes. De um lado, as idéias pan-americanas (ou americanistas) de estilo bolivariano ou monroísta perpassaram os processos de integração até a atualidade. Aí residia a dicotomia entre a América Latina e o conjunto das chamadas três Américas. Até os anos de 1950, o pan-americanismo baseado na Doutrina Monroe ocupou o lugar central e foi o único instrumento exitoso de aproximação entre os países do continente. Já a partir de meados da década de 1950, um novo tipo de integração começou a ser discutido e implementado: a integração econômica de caráter sub-regional. Nesse caso, os ideais de Bolívar atuariam como pano de fundo.

De outro lado, os agrupamentos da década de 1990 assumiram um caráter diferente dos processos de integração vividos nos anos de 1960 e 1970. Caracterizaram-se pela liberalização das economias em relação a terceiros países e pela tentativa de se tornarem mais atraentes para o capital externo em geral. A opção por um processo de integração de caráter aberto, funcionando como canal de inserção na economia internacional, colocou-se como mecanismo importante no arco das ações externas, o que foi definido por alguns autores como “regionalismo aberto”.

No âmbito regional, os objetivos das experiências de integração direcionadas para uma UA ultrapassaram os limites do comércio, com vistas a articular as economias e buscar, em longo prazo, a formação de mercados comuns. No entanto, a existência de interdependências assimétricas na

região vem dificultando essas metas, assim como a resistência por parte dos governos nacionais em ceder soberania – o que é visto não como uma partilha de soberania visando facilitar a solução de problemas comuns, mas como uma perda de autonomia.

Assim, enquanto os processos de integração dos anos de 1960 eram orientados para dentro, defendendo a ampliação do mercado interno como fator impulsionador da industrialização, as experiências da década de 1990 orientam-se para o exterior, visando atuar como degrau para a inserção externa desses países. Enquanto as experiências anteriores trabalhavam com um projeto de crescimento econômico baseado na substituição de importações, as mais recentes apoiaram-se em um projeto de desenvolvimento baseado na abertura econômica. Tal abertura visava atrair capitais externos para fechar o balanço de pagamentos e incentivar o aumento da competitividade da economia nacional, a fim de concorrer com as importações e as transações realizadas no mercado internacional.

Em relação às perspectivas explicativas para a integração em termos econômicos, houve na região ALCs e UAs, não chegando nenhuma experiência à etapa de mercado comum. No que se refere à compreensão da evolução desses processos, os dos anos de 1960 limitaram-se ao intergovernamentalismo, enquanto os mais recentes, embora tenham mantido este como elemento básico, ensaiaram os primeiros passos – ainda muito limitados – nas dimensões institucionalista e neofuncionalista. Na ótica construtivista, os ideais pan-americanistas e sua influência nos processos de integração atuais podem ser mais bem compreendidos.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA-MEDEIROS, Marcelo de. “O Mercosul e a União Européia: uma abordagem comparada do processo de formação de instituições”. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro (IRI-PUC), 1996, n. 1, v. 18.
- ARNAUD, Vicente Guillermo. *Mercosur, Unión Europea, Nafta y los procesos de integración regional*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1996.
- BALASSA, Bela. “A procura de uma teoria de integração econômica”. In WIONCZEK, Miguel S. (org.). *A integração econômica da América Latina*. Rio de Janeiro: Cruzeiro, 1966.

- BARBOSA, Rubens A. “O Brasil e a integração regional”. In ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon de (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: Cultura Editores/Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 1996.
- BATALLER, Francisco. “Regional integration and trade”. In COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (org.). *European economy: the European Community as a world trade partner*. Bruxelas: s. e., 1993.
- . “Sombras y luces de ayer y hoy en la integración latinoamericana”. *Síntesis*, Madri (Aieti), jul.-dez. 1995, n. 24, pp. 27-41.
- CAMARGO, Sônia de. “Economia e política na ordem mundial contemporânea”. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro (IRI-PUC), jan.-jun. 1997, n. 1, v. 19.
- . *A integração do Cone Sul*. Rio de Janeiro: IRI-PUC, 1993.
- DELL, Sidney. “Os primeiros anos de experiência da Alalc”. In WIONCZEK, Miguel S. (org.). *A integração econômica da América Latina*. Rio de Janeiro: Cruzeiro, 1966.
- FAUST, Joerg e MOLS, Manfred. “Integración latinoamericana: compatibilidad o divergencia?”. *Síntesis*, Madri (Aieti), jul.-dez. 1995, n. 24.
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo. *El desarrollo económico de América Latina y el marco internacional: 1950-1986*. Santiago: Cieplan, 1988.
- HIRST, Mônica. “Condicionantes y motivaciones del proceso de integración y fragmentación en América Latina”. *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires (Intal), jan.-fev. 1992a, ano 17, n. 175.
- . “El Mercosur y las nuevas circunstancias para su integración”. *Revista de la Cepal*, Santiago, abr. 1992b, n. 46.
- HURRELL, Andrew. “O ressurgimento do regionalismo na política mundial”. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro (IRI-PUC), jan.-jun. 1995, n. 1, v. 17.
- IRELA (org.). *Prospects for the processes of sub-regional integration in Central and South America*. Madri: Irela, 1992.
- MOURA, Gerson. *Estados Unidos e América Latina*. São Paulo: Contexto, 1990.
- ONDARTS, Guillermo. “La nueva integración”. *Integración Latinoame-*

- ricana*, Buenos Aires (Intal), jan.-fev. 1992, ano 17, n. 175.
- PIJPERS, Alfred E. “European political cooperation and the realist paradigm”. In HOLLAND, M. (org.). *The future of European political cooperation: essays on theory and practice*. Londres: Macmillan, 1991.
- PREBISCH, Raúl. “Os obstáculos ao mercado comum latino-americano”. In WIONCZEK, Miguel S. (org.). *A integração econômica da América Latina*. Rio de Janeiro: Cruzeiro, 1966.
- SCHIRM, Stefan A. “Globalização transnacional e cooperação regional na Europa e na América Latina”. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro (IRI-PUC), jul.-dez. 1996, n. 2, v. 18.
- SILVA, Alexandra de Mello e. “Desenvolvimento e multilateralismo: um estudo sobre a Operação Pan-Americana no contexto da política externa de JK”. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro (IRI-PUC), jul.-dez. 1992, n. 2, v. 14.
- VIGEVANI, Tullo. “Integração latino-americana”. In — e WANDERLEY, L. E. (orgs.). *Governos subnacionais: inserção internacional e integração regional*. São Paulo: EDUC/UNESP/FAPESP, 2005.
- WIONCZEK, Miguel S. “História do Tratado de Montevideú”. In — (org.). *A integração econômica da América Latina*. Rio de Janeiro: Cruzeiro, 1966.
- ZIELONKA, J. *Explaining Euro-paralysis: why Europe is unable to act in international politics?* Londres: Macmillan/St. Antony’s College, 1998.

Geopolítica das Relações Internacionais

Eli Alves Penha

As rápidas mudanças que caracterizam o nosso mundo desde a Segunda Guerra Mundial vêm alterando substantivamente as diretrizes geopolíticas no âmbito das Relações Internacionais.

Therezinha Castro

Durante um longo tempo, a Geopolítica foi um conceito hostilizado pela maioria dos geógrafos e especialistas em Relações Internacionais, devido a seu caráter controvertido e ideológico. Segundo Lacoste (1991, p. 21), houve com isso uma regressão epistemológica da Geografia ao se negar uma reflexão sobre o saber-pensar-o-espaço em todas as suas dimensões: o movimento, a descoberta e a conquista – e aí talvez tenha escapado ao autor mencionar os processos de libertação. A interpretação da Guerra Fria também teria contribuído para essa marginalização ao ideologizar os fenômenos político-territoriais e mesmo secundarizá-los, face à preponderância da luta contra o imperialismo (URSS) e da defesa do “mundo livre” (EUA).

Recentemente, contudo, a Geopolítica tem sido reintroduzida nas análises das relações internacionais, tanto pela mídia quanto por especialistas (Becker, 1988). Sobretudo a partir de 1989, as referências a ela se multiplicaram com a queda do muro de Berlim, a Guerra do Golfo, a desagregação do mundo soviético e as guerras que levaram ao fim da Iugoslávia. Não deixa de ser paradoxal que, num momento no qual se anuncia a completa vitória do liberalismo, cuja premissa básica é a da conquista da paz pelo comércio, essa área tenha reaparecido como imprescindível nas análises das relações internacionais.

De modo geral, o pensamento liberal, triunfante nos tempos de globalização econômica, costuma associar as “Relações Internacionais” à cooperação e à organização multilateral e a “Geopolítica” à dimensão estritamente bélico-militar. Esse reducionismo se mantém desde a Segunda Guerra, quando a geopolítica nazi-fascista incorreu no erro de absolutizar o fator geográfico na política internacional.

Sob essa ótica, o campo das Relações Internacionais tem sido confundido com o estritamente econômico e diplomático, derivando daí uma associação mecânica entre “paz-diplomacia-economia” de um lado e “guerra-expansionismo-bélico-militar-e-geopolítica” de outro. Essa visão considera antitéticas as relações internacionais e as formulações geopolíticas e procura denotar à Geopolítica um *status* secundário no nível da interpretação acadêmica.

Deve-se a Friedrich Ratzel (1844-1904) o mérito de fundamentar as bases epistemológicas da Geopolítica, a partir do postulado “espaço é poder!”, mencionado pela primeira vez em sua obra *Politische geographie*, publicada em 1897. Na interpretação de Ratzel, as relações de espaço e poder são, por excelência, relações sociopolíticas, processo este que se expressa empiricamente sob várias formas e tipos, das sociedades comunais primitivas até a complexa forma do Estado territorial soberano. Nessa evolução, pode-se falar em espaço geopolítico mundial, constituído por diferentes tipos de Estados com territórios bem definidos e elásticos.

A relação “espaço e poder” é o principal objeto da Geopolítica e a base de interpretação para se compreender as relações de poder em sua dimensão espacial. Portanto, o termo “Geopolítica”, ao tratar de problemas como traçado de fronteiras, formação de novos Estados, conflitos étnicos/territoriais, expansionismo e equilíbrio de forças no cenário mundial, está se referindo a essa idéia-chave de Ratzel, que buscava justificar a importância dos fatores geográficos na formulação da política de um Estado, em sua projeção espacial como potência regional ou mundial.

Neste texto, pretende-se estudar a Geopolítica considerando-se suas diferentes abordagens e a utilização de teorias como importantes instrumentos para se compreender os principais marcos do sistema internacional – o contemporâneo em particular. Assim, na primeira parte, trarei algumas considerações sobre o contexto histórico em que ela surge, as definições fundamentais e os conceitos auxiliares. Na segunda, apresentarei as teorias geopolíticas clássicas (Mahan, Ratzel, Mackinder, Haushofer e Spykman), procurando reter as principais contribuições que ainda parecem pertinentes para o entendimento da realidade contemporânea. Na terceira, farei uma análise da geopolítica da Guerra Fria por meio de alguns dos mais destacados geoestrategistas. Na quarta,

realizarei um estudo das principais questões internacionais pós-11 de setembro de 2001. Finalmente, na conclusão, discutirei a validade das teorias geopolíticas, considerando-se a atual distribuição do poder mundial e as possibilidades de reordenamento das relações internacionais que interessam ao Brasil.

Definição dos conceitos de Geopolítica e Geoestratégia

O termo “Geopolítica” foi usado pela primeira vez pelo jurista sueco Rudolf Kjellén em revistas de seu país, entre 1901 e 1905, e consagrado internacionalmente por meio de sua principal obra, *O Estado como forma de vida* (*Staten som livsform*, no original em sueco), publicada em 1916. A definição do conceito foi influenciada pelo pensamento de Ratzel ao tratá-la como “ciência do Estado, como organismo geográfico ou como fenômeno de espaço; portanto, como país, território e domínio”. Segundo o geógrafo e general alemão Karl Haushofer, outro seguidor de Ratzel, “a geopolítica é a ciência que trata da dependência dos fatos políticos em relação ao solo”.

Para alguns autores, as reflexões geopolíticas nascem da oposição entre a sociedade liberal e a sociedade de economia planificada, de caráter protecionista (Gallois, 1990) – ou seja, entre a ordem liberal definida pelo controle do comércio marítimo mundial pelos anglo-saxões e o protecionismo alemão e russo em torno do controle das fronteiras terrestres eurasiáticas.

A reunificação alemã, ocorrida em 1871, insurgiu-se contra a Ordem de Viena e trouxe à cena um gigante econômico que tinha na defesa e no alargamento de seu território uma das condições indispensáveis para o progresso. Como foi dito, na concepção pioneira de Ratzel, a condição principal de potência residia na extensão territorial. O “espaço” alimentava e defendia o Estado e o incitava ao alargamento.

O conceito-chave que Ratzel desenvolveu e que ajuda a explicar as razões do expansionismo territorial alemão é o “espaço vital”, que se define como “uma relação de equilíbrio entre a população e os recursos, mediada pela capacidade técnica. Seria a porção do planeta necessária para a reprodução de uma dada comunidade” (Moraes, 1990, p. 23).

O general Karl Haushofer, no pós-Primeira Guerra, retomaria o conceito ratzeliano, atribuindo-lhe a função de pedra angular da política

externa dos Estados. Segundo esse autor, a luta por espaço vital apareceria como a base mais natural e lógica de tal política, uma vez que a missão primordial de uma nação seria a de subsistir em meio a um ambiente hostil. Se o espaço vital, por alguma razão, tornava-se demasiadamente reduzido, cabia aos estadistas a tarefa de aumentá-lo. Se, por outra, o mesmo sofresse alguma espécie de ameaça externa, esta deveria ser rechaçada com todo o ímpeto do “poder nacional” (Dorpalen, 1982, p. 38).

O pensamento geopolítico de Haushofer teve grande aceitação na Alemanha, país que se sentiu humilhado pelo Tratado de Versalhes, que separou a Prússia Oriental do resto do território alemão por meio do “corredor polonês”. A questão territorial favoreceu o nacionalismo alemão e permitiu a ascensão de Hitler e do Partido Nacional Socialista, que prometia restaurar e ampliar os tempos gloriosos vividos pela nação desde a unificação, em 1871. A existência de um instituto de estudos geopolíticos em Munique expressava a importância que o tema representava para os alemães ao longo das décadas de 1920 e 1930.

Contra a *Geopolitik* de Haushofer insurgiram-se primeiro os franceses, que viam na nova disciplina uma ameaça à sua integridade territorial, seguidos dos ingleses, que temiam ameaças a seu domínio comercial na Europa e, em particular, no interior do continente. Foi precisamente nos países anglo-saxões que o desenvolvimento de teorias do poder mundial encontrou um ambiente de reflexões bastante profícuo. O almirante norte-americano Alfred Thayer Mahan e o geógrafo inglês sir Alfred Mackinder foram os principais formuladores do chamado “imperialismo anglo-saxão”. Mahan defendia o controle do comércio mundial por meio do incremento do poder marítimo dos Estados Unidos. Já Mackinder, autor do artigo “Pivot geográfico da história”, preocupado com a defesa dos ideais liberais ingleses, defendia medidas estratégicas para conter o poder terrestre representado inicialmente pelos alemães e, depois, pelos soviéticos. Nesse sentido, estabeleceu-se uma forte correlação entre pensamento estratégico e tecnologia militar aplicada aos espaços geográficos, definindo um novo conceito: a geoestratégia.

Esse é um conceito relativamente novo e, como a geopolítica, é polissêmico. Um dos primeiros autores a empregá-lo foi o geógrafo norte-americano George Crassey, ao relacionar a importância da geografia

e a aplicação de seus conceitos nos estudos de relações internacionais às questões das políticas de segurança e de defesa dos Estados Unidos. Segundo Tosta (1984, p. 73), as obras de estudiosos como Nicholas Spykman também podem ser lidas sob o rótulo de geoestratégia, já que o autor, preocupado com a política de segurança dos Estados Unidos, posiciona cartograficamente esse país no centro do mundo, examinando a situação relativa das demais massas continentais em função dessa posição geográfica.

Na concepção de Golbery do Couto e Silva (1967, p. 160), a geoestratégia também é vista como uma noção aplicada à política de segurança de um Estado. No contexto da Guerra Fria, o conceito ganha relevância face aos objetivos ideológicos dos Estados Unidos em se contrapor ao comunismo, empregando meios de ação militar que visam frear a expansão dessa ideologia pelo resto do mundo. Daí a importância, segundo o autor, dos pactos militares regionais como materializações de objetivos geoestratégicos.

A expressão “geoestratégia” pode ser uma tautologia, considerando-se que uma estratégia, por definição, se desenvolve de forma obrigatória no espaço. Portanto, sob esse ponto de vista, ela seria a dimensão espacial da estratégia, ou seja, ocupa o primeiro lugar em concorrência com a técnica, na hierarquia dos fatores que condicionam a estratégia, tanto antes quanto depois do conflito (Vigarié, 1995, p. 11). Algumas ações, como cortar as comunicações, isolar os lugares e os exércitos, são objetivos da geoestratégia que buscam estabelecer um controle eficaz sobre a população e os lugares dominados. Trata-se, desse modo, de um instrumento de ajuda à decisão estratégica em caso de confronto.

A Geografia, como disciplina científica, também evoluiu com as inovações técnicas e o desenvolvimento da estratégia: as regiões polares (em função da presença de submarinos nucleares e mísseis intercontinentais) e desérticas (em função do petróleo) ganharam novos significados, bem como os estreitos e arquipélagos, que apresentam um excepcional interesse aos olhos das potências rivais para controlá-los. O que eram antes *anecúmenos* (áreas não habitáveis pelo homem) transforma-se em espaços de interações humanas, graças à geoestratégia, que assinala a importância dos dados geográficos, agora considerados os fatores principais, particularmente de longa duração (Claval, 1994, pp. 6-7).

No contexto de guerras ou conflitos, a geoestratégia se vale dos *glacis* – áreas de manobra de forças. O arco de países em torno da Rússia tornou-se uma vasta zona onde a URSS e os EUA organizaram grandes *glacis*: a primeira para proteger seu território; o segundo, os mares livres e as nações capitalistas.

Na prática, a geoestratégia seria a aplicação de uma reflexão geopolítica, já que se apóia em mapas, conceitos, dados, informações e análises históricas como meios eficazes de prevalecer sobre o oponente (Silva, 1967, p. 160). Assim, concluímos que a Geopolítica, como reflexão teórica, não se confunde com a estratégia militar, mas pode servir como apoio teórico para a condução de objetivos estratégicos convenientes para a “arte da guerra”. Nesse sentido, levando-se em conta os pressupostos da Geografia Política fundamentados por Ratzel e a abrangência da mesma, no nível da reflexão estratégica no tempo e no espaço, podemos estabelecer o seguinte esquema didático:

	Geoistória – passado
Geografia Política	Geopolítica – presente
	Geoestratégia – futuro

A Geopolítica clássica

Mahan e Ratzel: os precursores da Geopolítica

O almirante norte-americano Alfred Thayer Mahan (1840-1914) foi o pioneiro nos estudos da Geopolítica ao relacionar a importância dos fatores geográficos na política do Estado, em particular no tocante ao “poder marítimo”. Segundo ele, os fatores para o desenvolvimento do poder marítimo são: o posicionamento, a extensão territorial, a população, o caráter nacional e a política de governo (Castro, 1999, p. 106).

Em sua obra intitulada *The influence of the sea upon history*, publicada em 1890, Mahan defendia a tese de que o controle dos mares para fins comerciais e militares havia sido decisivo em todas as guerras, desde o século XVII. Fazendo referências à clássica oposição terra-mar, ele afirmava:

A terra é quase sempre um obstáculo, o mar quase todo uma planície aberta. Uma nação capaz de controlar essa planície, por meio do poderio naval, e que ao mesmo tempo consiga manter uma grande Marinha Mercante, pode explorar as riquezas do mundo.¹

Em suas análises históricas, Mahan considerava que as forças navais superaram as terrestres, analisando em particular o exemplo da Inglaterra em relação às guerras contra a França. A Inglaterra detinha um posicionamento insular, o que lhe permitia agir contra pontos continentais e proteger-se dos ataques por meio de uma força naval posicionada ao longo de suas costas marítimas (id., *ibid.*, p. 107). Ao mesmo tempo, o desenvolvimento adequado de tecnologias navais lhe garantia uma dispersão em vários pontos do globo como base de apoio, consolidado com a tecnologia dos navios de propulsão a vapor.

A concepção política do poder marítimo inglês foi postulada por sir Walter Raleigh (1552-1618) e teve execução a partir de três pilares: domínio de rotas, conquista de novas áreas e expansão do comércio marítimo. O estabelecimento de bases navais em Cingapura, Cabo, Alexandria, Gibraltar e Douros, concretizado já no século XIX, significou, enfim, a consolidação do império marítimo britânico. “Cinco chaves fecham o mundo, e estas cinco chaves pertencem à Inglaterra”, chegou a exclamar um alto oficial da Marinha inglesa, deslumbrado com a capacidade de conquistas das forças navais de seu país (Gallois, 1990, p. 298).

A Marinha inglesa serviria como molde para Mahan projetar uma política marítima para os Estados Unidos, baseada na premissa do domínio do comércio mundial como fator de enriquecimento da nação. Isso justificaria as aquisições além-mar e o controle de rotas como objetivos permanentes da política exterior norte-americana.

Mahan se destacou como o teórico do expansionismo naval norte-americano, influenciando notadamente a política externa do país.

1. O “poder marítimo” pode ser definido como a capacidade de uma nação de exercer um domínio das comunicações marítimas por meio de seus próprios navios, controlando-os pelos seus próprios meios militares (navais). Esse controle é que lhe atribui o *status* de potência marítima (Papon, 1996, pp. 42-3).

Também conhecido como o “evangelista do poder naval”, propugnava para os Estados Unidos o desenvolvimento de uma Marinha de guerra; o estabelecimento de zonas de hegemonia nos dois oceanos; a criação de uma passagem entre o Atlântico e o Pacífico, com a construção do canal do Panamá; e uma política de contenção japonesa no Pacífico.

As idéias de Mahan exerceram bastante influência sobre Ratzel, sobretudo em seu trabalho *O mar como fonte de grandeza dos povos*, publicado em 1900. Nessa obra, ele enunciava a importância de uma grande potência ser, ao mesmo tempo, marítima e continental (apud Moraes, 1990). O pensamento de Ratzel, no tocante à oposição terra-mar, era bastante abrangente. Mencionemos suas principais contribuições aos estudos geopolíticos:

- a tese, já referida, de que “espaço é poder”, ou seja, o “espaço” não é apenas o suporte ou veículo das forças políticas, mas ele em si é considerado uma força política;
- cada Estado tem sua vida condicionada pelos fatores “espaço” (área ocupada por um Estado) e “posição” (situação do espaço na superfície terrestre);
- o mar, numa escala global, é o elemento geográfico que liga o “espaço” à “posição”, enquanto o “Estado” pode ser compreendido como a categoria política que realiza a mediação entre ambos;
- a idéia de que o poder mundial sempre se repartiu entre potências “marítimas” e “continentais”;
- a conclusão de que só o poder marítimo conduz ao poder mundial, uma vez que a massa líquida dos oceanos contém a massa sólida dos continentes, e estes últimos estão separados entre si, ao passo que os oceanos estão interligados.

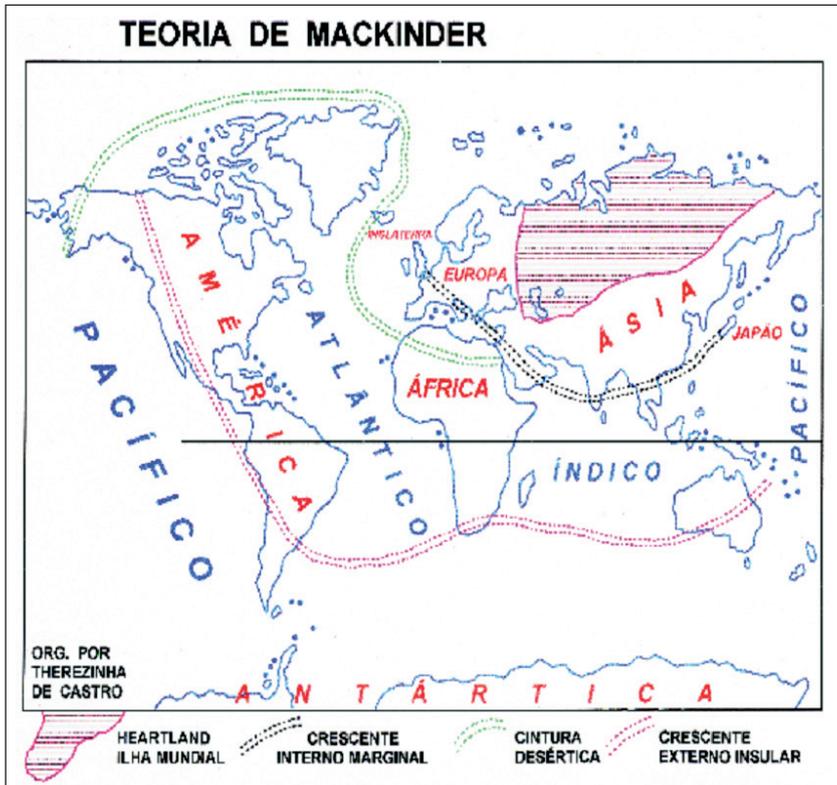
Com esses postulados, Ratzel influenciou o pensamento geopolítico e contribuiu para respaldar a construção de uma força naval para a Alemanha como forma de se opor à supremacia naval britânica na Europa (Martin, 2004, p. 23).

Mackinder e a Geopolítica do heartland

Halford Mackinder (1861-1947) foi um geógrafo inglês que se tornou notável por contestar a teoria do poder marítimo exposta por Mahan. Ao tomar contato com a obra de Ratzel, percebeu que a Alemanha, já um poder terrestre no centro da Europa, também aspirava se constituir em uma potência marítima com a construção de uma esquadra naval. Nesse sentido, ele procurou analisar as implicações que isso poderia acarretar para o frágil equilíbrio de poder instituído na Europa e, sobretudo, a conservação da Inglaterra como principal potência mundial, defensora dos valores liberais no continente e no mundo.

Em sua teoria, exposta em célebre conferência na Royal Geographical Society de Londres, no ano de 1904, Mackinder defendeu a tese de que a disputa pela hegemonia, em escala global, dependia da importância cada vez maior do “poder terrestre”. Com isso, procurava mostrar que os imperativos do domínio dos mares pelos anglo-saxões estavam estremecidos, devido à capacidade de mobilidade demonstrada pelo desenvolvimento dos sistemas de transportes ferroviários transcontinentais, o que favoreceria o fortalecimento do poder terrestre.

Em suas análises, o geógrafo buscou apoio na cartografia para mostrar as distorções que os mapas apresentavam da Europa, sobretudo a projeção de Mercator, de cunho eurocêntrico, na qual o continente aparecia muito maior do que era na realidade, criando uma falsa idéia de grandeza. Propôs, em contraposição, uma projeção azimutal centrada na Ásia e em que a Europa aparecia como uma península da grande massa de terras emersas, denominada por ele *Ilha Mundial*, que abarcava Ásia, Europa e África.



No interior da Ilha Mundial, Mackinder identificou, na região das estepes russas, uma área estratégica que ele denominou *área pivot*. Apoiado em estudos históricos de longa duração, o geógrafo reconheceu, nessa área, a fonte das grandes transformações do poder mundial, demonstrada pelas duas ondas de invasões bárbaras, representadas pelos hunos e pelos mongóis. Segundo ele, a resistência europeia a essas invasões favoreceu o sentido de unidade no continente e teria contribuído para forjar sua civilização. Com isso, Mackinder conclui que essas estepes eurasiáticas, abertas à movimentação da cavalaria, representavam o “pivot geográfico da história”, pelo menos para os europeus.

Ao mesmo tempo em que a Europa era vulnerável às invasões oriundas da *área pivot*, o inverso não procedia, já que historicamente as duas tentativas de invasões fracassaram – referindo-se às investidas

dos cavaleiros teutônicos e de Napoleão de invadirem a Rússia. Dessa forma, Mackinder procurou mostrar que essa área achava-se protegida, constituindo uma verdadeira “fortaleza terrestre”, que mais tarde ele chamaria de *heartland*.

Em 1919, nos trabalhos da Conferência de Paz, Mackinder formulou sua idéia-chave, segundo a qual “quem dominar a Europa Oriental controlará o coração continental. Quem controlar o coração continental dominará a Ilha Mundial. Quem dominar a Ilha Mundial dominará o mundo”.

O “coração continental” ou *heartland*, na perspectiva de Mackinder, era essa fortaleza inexpugnável ao poder marítimo, rica em recursos e equidistante em relação às bordas da Eurásia. Se o poder terrestre atingisse essas bordas, poderia não só repelir o poder marítimo, mas ele mesmo construir uma força naval poderosa que dominaria o mundo. Daí o temor de Mackinder de que a Alemanha, a maior potência da Europa na época, se aliasse à Rússia – que controlava o *heartland*.

Para impedir essa aliança, Mackinder propôs, ainda nas negociações de paz, que as potências vitoriosas criassem na Europa Oriental uma constelação de Estados-tampões entre a Rússia e a Alemanha. Isso garantiria, segundo ele, o equilíbrio de poder na Europa e, sobretudo, a preservação dos ideais liberais defendidos pelos ingleses (Mello, 1999, pp. 53-4).

As pan-regiões de Haushofer

As reflexões geopolíticas de Karl Haushofer (1869-1946) acerca das “pan-regiões” têm a ver com um sistema de alianças definido na Europa e o papel da Alemanha como seu centro articulador. Como já foi dito, em fins do século XIX, a Alemanha era a maior potência econômica da Europa. Esse fato definiu também o surgimento de um novo pólo de poder in-crustado no centro do continente europeu, o que alteraria a configuração das alianças entre as potências européias. Segundo Kissinger (1999, pp. 147-8), desde Richelieu a política de alianças na Europa forjara-se da pressão exercida pelas potências laterais da Europa – Inglaterra, França e Rússia – sobre o centro. Agora, pela primeira vez, era o centro que pressionava as laterais.

Ainda segundo Kissinger, a Geografia criara um dilema aparentemente insolúvel para a Alemanha, pois, se esta tentasse proteger-se simultaneamente contra a coalizão de todos os seus vizinhos – a leste e a oeste –, iria ameaçá-los individualmente, fortalecendo a reunião de forças contra ela. É em direção ao enfrentamento da questão sobre o futuro e a segurança da Alemanha e de suas alianças que o pensamento geopolítico alemão vai se desenvolver, com destaque para Karl Haushofer e suas teorizações sobre o papel que esse país poderia representar no equilíbrio de poder continental e mundial, no período entre guerras.

Haushofer desenvolveu suas teorias geopolíticas tendo como contraponto as teses de Mackinder e Mahan. Descontente com os resultados das negociações de paz e do Tratado de Versalhes – que havia dividido a Alemanha em duas –, Haushofer atribuiu à Geopolítica um papel de instrumento de racionalização e de preparação das decisões políticas necessárias devido à situação de enfraquecimento da Alemanha.

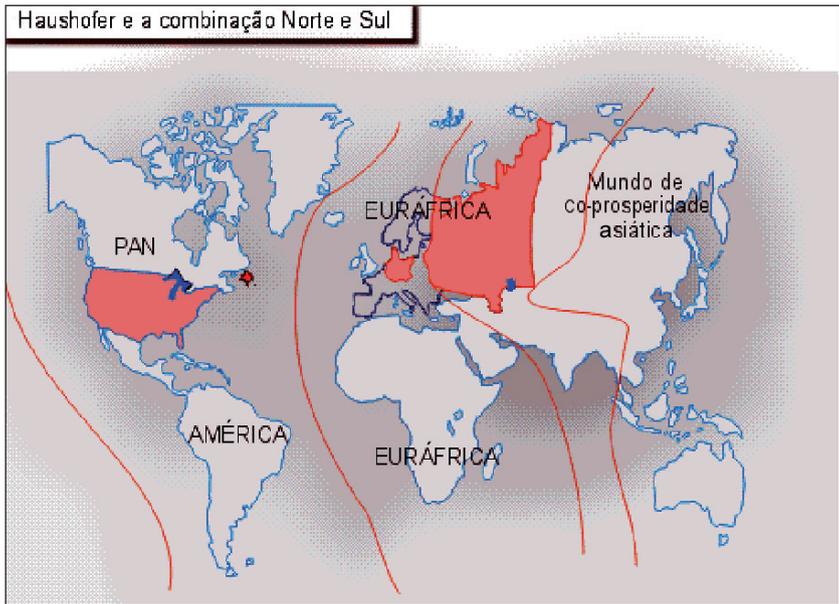
Oficial do Exército alemão, Haushofer foi nomeado observador militar junto ao exército japonês antes da Primeira Guerra Mundial. A estadia no Japão permitiu a ele concretizar algumas idéias sobre a regionalização do espaço mundial em torno de grandes potências industriais emergentes, entre as quais se destacavam o Japão, a Rússia, a Alemanha e os Estados Unidos.

Em sua concepção geopolítica, ele sublinhava a necessidade de uma aliança da Alemanha com a Rússia, em detrimento da opção com a Áustria-Hungria, feita por Guilherme I, favorável a um arco pan-germânico para se opor ao pan-eslavismo, encabeçado por Rússia e Sérvia. Haushofer preferia se apoiar na teoria de Mackinder, que lhe parecia mais aderente à realidade do que as teses pan-germanistas. Em sua visão de geopolítica global, a vocação alemã era articular-se pelo leste em direção à Rússia e ao Japão, já que pelo oeste a Alemanha estava bloqueada pela França e a Inglaterra (Dorpalen, 1982, p. 74).

Levando em conta esse quadro, Haushofer desenvolveu a teoria das *pan-regionen*, em que cada uma das unidades era constituída por um centro dinâmico e uma periferia, fornecedora de mão-de-obra e recursos ajustados às exigências da nova economia industrial. Assim, a nova regionalização do mundo seria constituída: 1) pela Eurásia, liderada

pela Alemanha em relação ao continente europeu, o Oriente Médio e a África; 2) pela Pan-Rússia, o centro e o sul da Ásia; 3) pela Zona de Co-Prosperidade Asiática, liderada pelo Japão, Extremo Oriente, sudeste da Ásia e Oceania; e 4) pela Pan-América, liderada pelos Estados Unidos e abarcando todo o continente americano. Nessa nova ordem multipolar, Haushofer considerava que a paz mundial estaria assegurada graças ao perfeito equilíbrio entre essas grandes potências. Portanto, não haveria mais necessidade de uma potência industrial entrar em guerra contra a outra.

O esquema de Haushofer não impediu a guerra, sobretudo porque subestimou a resistência franco-britânica perante uma eventual liderança alemã na Europa. Mais tarde, a decisão de Hitler de invadir a URSS revelou-se um desastre para a Alemanha e o abandono do projeto de Haushofer, já que esta ação específica contrariava suas idéias geopolíticas.



Geopolítica e Geoestratégia das superpotências na Guerra Fria

Na Segunda Guerra Mundial, os ímpetus expansionistas alemães foram contidos e sua derrota levou, em termos de reflexão acadêmica, ao descrédito da Geopolítica. Porém, a reflexão geopolítica permaneceu como

uma das pedras angulares das políticas externas das principais potências mundiais, impulsionada por um novo fator: a arma nuclear.

A bipolaridade que surgiu do confronto entre o mundo liberal, defendido pelos Estados Unidos, e o mundo socialista de economia planificada, representado pela URSS, definiu uma nova ordem mundial apoiada na dissuasão, no equilíbrio de poder e nas esferas de influência. Nesse sentido, a estratégia era ampliar espacialmente o poder de influência de cada uma das superpotências (“espaço é poder”), manter um permanente equilíbrio de forças militares (“corrida armamentista”) e, sobretudo, apoiar-se na dissuasão como forma de defesa (“destruição mútua assegurada”). Tratava-se da era da Guerra Fria, da divisão dos espaços de influência, numa espécie de acordo tácito entre as duas superpotências.

Na perspectiva geopolítica, o confronto entre elas era interpretado a partir da clássica oposição terra-mar: os Estados Unidos representavam o poder marítimo e a URSS, o terrestre. Sob essa ótica, Mackinder e Spykman forneceram importante contribuição para a compreensão do confronto e a operacionalização de alguns conceitos, entre os quais se destacam o de “oceano central” e o de “contenção”, formulados antes mesmo do Tratado de Yalta (1945).

O “oceano central” e a geoestratégia da “contenção”

De 1920 a 1945, Mackinder presidiu a Imperial Shipping Company em Londres. Inspirado pelos eventos da Segunda Guerra Mundial, ele constatou, em artigo publicado na revista *Foreign Affairs*, em 1943, “The round world and the winning of the peace”, o avassalador avanço da URSS sobre a Europa Oriental e a ameaça que ela representava, com seu regime comunista, para as democracias ocidentais do continente.

Valendo-se de mapas com projeção cilíndrica do globo terrestre, Mackinder percebeu a correlação existente entre as massas continentais e a superfície líquida do planeta, o que revelava um claro enfrentamento entre o *heartland* e a zona do Atlântico Norte, denominada por ele *midland ocean* ou *oceano central*. Segundo o estudioso:

Dessa proposta nasce meu segundo conceito geográfico, o de *midland ocean* – o Atlântico Norte –, com seus mares dependentes e as bacias

de seus rios. Sem entrar nos pormenores dessa noção, permitam-me apresentá-la em seus três elementos: uma cabeça-de-ponte, na França, um aeródromo protegido por fossos (os mares e canais circundantes), na Inglaterra, e uma reserva de forças bem adestradas, de recursos agrícolas e industriais, no leste dos Estados Unidos e Canadá.

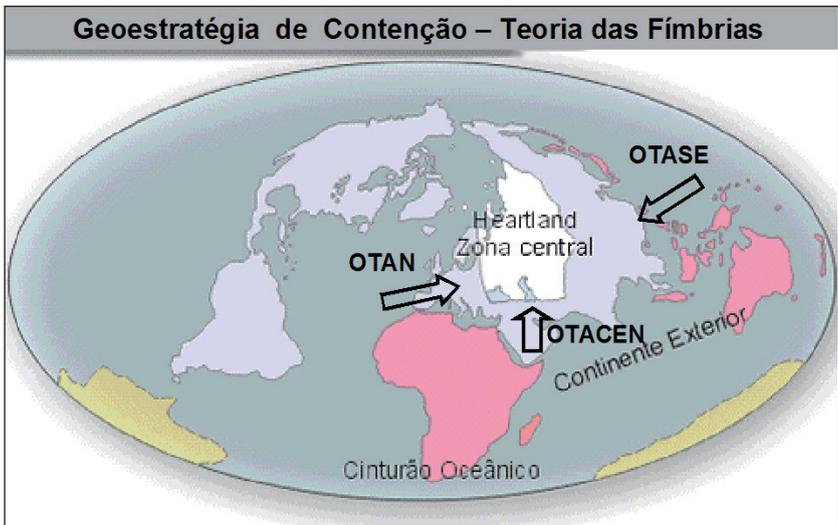
O conceito de *midland* ajustou-se perfeitamente à estratégia dos aliados, no tocante ao desembarque na Normandia. Antecipou também, já no contexto da Guerra Fria, a criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em 1947. O surgimento do Pacto de Varsóvia em 1953, englobando a zona do *heartland* e da Europa Oriental, justificou as apreensões de Mackinder de que o Estado-pivot soviético poderia controlar o mundo se conseguisse, evidentemente, dominar a Ilha Mundial em sua totalidade.

Com relação à geoestratégia da “contenção”, deve-se a Nicholas Spykman, geógrafo holandês naturalizado norte-americano, o mérito de fundamentar as bases teóricas dessa doutrina, posta em prática na gestão do governo Truman. Os pilares do pensamento de Spykman estavam sintetizados em seu postulado principal: “Quem controlar o *rimland* – anel de terras em torno do *heartland* – controlará os destinos do mundo”. Portanto, em oposição a Mackinder, ele considerava que o *rimland* era estrategicamente mais importante que o *heartland*.

Em seus argumentos, Spykman procurou mostrar que o controle do *heartland* não implicava o domínio da Eurásia em virtude da vulnerabilidade da região face aos ataques aéreos ou de o esquema de Mackinder – segundo o qual haveria uma pressão centrífuga do *heartland* para o crescente interior – não ter se confirmado. Em primeiro lugar, a zona do *heartland*, ao contrário do que afirmara Mackinder, não se convertera num pólo econômico, não desenvolvera o sistema ferroviário em todas as direções, e as riquezas do solo e do subsolo não foram exploradas o suficiente para fortalecer a economia da região siberiana. Além disso, o clima inóspito das regiões polares constituía-se em um óbice para o aproveitamento econômico da região – que, segundo ele, dificilmente o regime comunista da Rússia conseguiria desenvolver em curto prazo (Spykman, 1944, p. 41). Em segundo lugar, a ameaça aos valores libe-

rais ocidentais partia do *rimland* e não do *heartland* (aqui Spykman fazia referência à aliança do Eixo, estabelecida entre Alemanha, Itália e Japão). Para fazer frente a essas ameaças, o geógrafo propugnava por uma política de alianças ao longo das fímbrias eurasiáticas, balizada pela idéia de equilíbrio de poder entre os aliados em cada uma das regiões. A presença de um poder anfíbio dos Estados Unidos no *rimland* reforçaria o domínio completo norte-americano.

Os resultados da Segunda Guerra Mundial e a bipolarização que emergiu dos acordos de Yalta reiteraram a necessidade da presença militar norte-americana na região do *rimland*, ou seja, a oeste, sul e leste da Eurásia. Na perspectiva norte-americana, o avanço soviético pelas bordas da Eurásia implicou a definição de uma política de segurança, denominada *containment* (contenção) ou Doutrina Truman. Os objetivos eram barrar os soviéticos e conquistar a supremacia no *rimland*. Para atingi-los, buscou-se promover o avanço da linha de defesa norte-americana para as bordas da Eurásia e estabelecer alianças com os países anfíbios e insulares do grande continente. OTAN, OTACEN e OTASE seriam a materialização dessa doutrina. Tais alianças eram estabelecidas por meio de “pactos de assistência mútua” envolvendo ajuda econômica e acordos militares.



Gorshkov e a geoestratégia soviética

A União Soviética, até o imediato pós-guerra, esteve envolvida em problemas internos decorrentes da necessidade de criar uma sociedade industrial, apoiada nas premissas da revolução socialista, que rejeitava o comércio como meio de geração de riquezas. A hostilidade de Lênin contra a Marinha (que considerava ferramenta do imperialismo burguês) foi levada ao “pé da letra” durante muito tempo: a tonelagem soviética em 1939 não representava mais que 1,9% do total mundial (Vigarié, 1990, pp. 59-60).

A partir da década de 1950, contudo, houve uma inflexão nas concepções estratégicas soviéticas. O país, apesar da imensidão de seu território, sofria de um complexo obsidional relativo à sua geografia: não tinha nenhum acesso aos mares quentes. Logo, manifestou o interesse de estar presente em todos os oceanos e mares, como forma de diminuir sua vulnerabilidade face à *geoestratégia* da contenção norte-americana, que buscava isolá-lo aos limites de seu território setentrional.

O principal teórico do poder marítimo soviético foi Sergei Gorshkov (1979, p. 69), cujas idéias foram expostas em seu livro *O poder marítimo do Estado*. Segundo ele, uma potência exclusivamente terrestre não pode assegurar, em caso de grande conflito, uma vitória total e durável. Por isso, ele advogava a necessidade de se criar uma força naval poderosa. Embora considerasse muito altos os custos dos investimentos para a constituição dessa força, o autor observava as vantagens imediatas que ela traria em todas as regiões do mundo, desde que fossem seguidas as premissas da “diplomacia naval”, aqui entendidas como meio de formação de alianças com países amigos, tendo em vista o exercício de pressões para dissuadir os oponentes.

Nessa expansão, ele defendia ainda a necessidade de as forças navais soviéticas atuarem em todas as rotas, estreitos e passagens oceânicas. Em suma, Gorshkov buscava argumentos para afirmar a jovem potência marítima soviética em todos os mares do mundo. Do ponto de vista dos ideais socialistas, esta ação se justificava como forma de o país atuar junto aos movimentos de libertação nacional no emergente Terceiro Mundo. Aplicando o conceito de “facilidades navais”, que nortearia essa atuação, a URSS desenvolveu uma política marítima agressiva: no Mediterrâneo,

em 1966 e 1967, por ocasião da Guerra dos Seis Dias; no Índico, em 1968, graças às facilidades acordadas com a Índia; em 1969, nas Caraíbas; e, na década de 1970, na África Ocidental e Austral (Vigarié, 1990, p. 60).

O principal meio militar que os soviéticos utilizaram para superar a geoestratégia da contenção norte-americana foi o submarino à propulsão nuclear. Esse artefato, além de driblar a superioridade norte-americana nas águas de superfície, contornava os obstáculos naturais que durante longo tempo frearam a expansão marítima soviética.

Entretanto, a grande área de concentração dos esforços marítimos soviéticos ocorreria no Ártico, graças ao desenvolvimento do avião de bombardeio de longo alcance e dos mísseis intercontinentais que se afrontavam justamente nessa região. Em termos logísticos, os soviéticos buscaram desenvolver bases de operações navais e mercantis de grande envergadura, interligando os portos do Pacífico com os do Ártico, através dos sistemas ferroviários BAM (Baikal, Amour, Magistral) e Transiberiano (Moscou-Vladostok). Em combinação com a rota ártica, os soviéticos desenvolveram a navegação peri-asiática, acessível pelo Canal de Suez. Nos períodos de paz, essa rota permitia todos os tipos de transporte, beneficiando-se do apoio oferecido por Índia, Vietnã, Iêmen, Etiópia e Síria.

Sob a ótica dos soviéticos, o mar não era visto apenas como palco dos antagonismos ideológicos; eles procuraram desenvolver também capacidades marítimas em todos os domínios: cartas náuticas, oceanografia, fundos marinhos, pesca e sistemas de transporte. No Ártico, a contribuição soviética para os estudos marinhos ficou patente no tocante ao aproveitamento do hidrogênio líquido como matriz energética. Essa energia é obtida por meio do fenômeno da geotermia, que ocorre nas regiões polares, resultado das diferenças de temperatura entre o ar glacial e os fundos marinhos dos mares peri-árticos. Segundo os oceanógrafos soviéticos, o hidrogênio líquido ali produzido seria capaz de garantir farto abastecimento de energia, cujo fornecimento poderia ser feito por meio de grandes dutos transportados para todo o continente (Gallois, 1990, p. 115).

O almirante Gorshkov deu à URSS a mais numerosa, diversificada e potente das forças navais, só superada pelos Estados Unidos. Durante esse

mesmo período, a URSS tornou-se a mais forte das potências militares terrestres e desenvolveu seu programa espacial. Porém, não conseguiu fazer frente aos norte-americanos e à sua geoestratégia da contenção. Segundo Wallerstein (2004), uma das explicações para isso foi a aliança EUA-China – articulada pelo então secretário de Estado norte-americano Henry Kissinger –, que modificaria a geopolítica internacional a partir dos anos de 1970.

Kissinger e a aliança EUA-China

Na visão de Kissinger (1999), ao final da Segunda Guerra, os Estados Unidos haviam se convertido em um poder hegemônico no sistema mundial. Tinham uma importante vantagem econômica e eram o principal poder militar do mundo. Seu único rival, em termos militares e ideológicos, era a União Soviética.

A partir de fins dos anos de 1960, porém, dois acontecimentos puseram à prova sua hegemonia. O primeiro foi a ascensão econômica da Alemanha e do Japão, que disputavam com os Estados Unidos não só os antigos mercados, mas, principalmente, o gigantesco mercado interno norte-americano. Assim, esses dois países passaram a representar uma importante ameaça ao equilíbrio de suas contas públicas e, ao mesmo tempo, a gozar de autonomia econômica, implicando um reajuste das esferas de influência em que se colocaram desde o final da Segunda Guerra.

O outro acontecimento foi a Guerra do Vietnã, em que os Estados Unidos se envolveram ao longo das décadas de 1960 e 1970. O Vietnã, um pequeno país do sudeste asiático, venceu a superpotência americana e, à semelhança da vitória do Japão sobre a Rússia na batalha de Tsushima em 1904, contribuiu para modificar a geometria do poder mundial, o que influenciou as lutas revolucionárias no Terceiro Mundo. Do mesmo modo que a derrota russa para o Japão deseuropeizava a política mundial, a vitória vietnamita retirava do Hemisfério Norte o monopólio da iniciativa estratégica. Com isso, abriu-se mais um flanco de conflitos no sistema internacional, o que diminuiu a capacidade de controle dos Estados Unidos e sua ascendência sobre eles.

Analisando esses eventos, Kissinger (1999, pp. 767-9) percebeu a

importância da China como uma peça-chave na geopolítica asiática e seu interesse em se transformar num ator de peso nas relações internacionais. Ao mesmo tempo, em função das disputas ideológicas internas no campo socialista opondo China e URSS, notou a oportunidade de atrair a China para uma aliança estratégica com os Estados Unidos. Após os primeiros ensaios de distensão sino-americana – concretizados pela diplomacia do “pingue-pongue” e, mais tarde, pelo apoio dos norte-americanos à entrada da China na ONU, em substituição a Taiwan –, a visita de Richard Nixon à China em 21 de fevereiro de 1972 finalmente selaria uma parceria com profundas implicações nas relações internacionais. O objetivo mais imediato era o de cessar as hostilidades; em seguida, os dois países se tornariam colaboradores no cenário mundial. A longo prazo, o interesse norte-americano, de conteúdo explicitamente geopolítico, era o de conter a União Soviética, impedindo-a de expandir os ideais comunistas em direção ao sudeste e sul da Ásia (Wallerstein, 2004).

A China, por sua vez, queria se apresentar como autônoma em relação à URSS e, ao mesmo tempo, visava obter maior controle sobre a sua vizinhança imediata. Após a morte de Mao Tsé Tung, em 1976, e a ascensão de Deng Xiao Ping, a China inaugurou uma fase de abertura para o Ocidente e de modernização de sua economia. A parceria estratégica com os Estados Unidos tornava-se cada vez mais estreita, o que resultaria, com o tempo, na desestabilização da bipolaridade, ao menos na região do quadrado da Ásia do Pacífico. O breve – mas sangrento – conflito entre China e Vietnã, em 1979, serviu para consolidar a transição da política exterior da China, que abandonou de vez as pretensões de liderar o Terceiro Mundo numa hipotética revolução socialista a nível mundial, passando a comportar-se cada vez mais como uma potência do Setentrião. Isto é, a China tornou-se mais um jogador no tabuleiro de xadrez do poder mundial, substituindo as questões ideológicas pelas de conteúdo pragmático.

Tudo parecia correr nas direções propostas por Kissinger, no sentido de recuperar para os Estados Unidos o terreno perdido com a derrota no Vietnã. No entanto, um fato imprevisível veio abater a tranquilidade desse cenário. A revolução iraniana, em 1979, abriu um flanco até então tamponado pelo poder marítimo dos Estados Unidos, que controlava o

Golfo Pérsico. Ao mesmo tempo, a invasão soviética no Afeganistão também contribuiu para o deslocamento do foco principal da Guerra Fria para o eixo Oriente Médio-Ásia Central, tema que mereceu uma análise geopolítica de outro grande estrategista norte-americano, Zbigniew Brzezinski.

Brzezinski e as “frentes estratégicas basilares”

A partir de 1979, a distensão que havia caracterizado as relações leste-oeste na década de 1970 sofreria uma inflexão. Inconformados com a perda de influência no Irã, agravada pela invasão do Afeganistão pela União Soviética, os norte-americanos rejeitaram a liderança democrata de Jimmy Carter (1977-1980) e elegeram o republicano Ronald Reagan (1980-1987) para presidir o país. O novo governo possuía uma estratégia clara: recuperar o prestígio perdido e exacerbar a luta ideológica contra o socialismo, retomando a corrida armamentista em novos patamares. Inaugurava-se, então, um período que passaria a ser conhecido como Segunda Guerra Fria.

O cientista político Brzezinski, que ocupava cargos de assessoria para assuntos de segurança nacional na gestão anterior, tornou-se um importante analista geopolítico preocupado com a questão da segurança dos Estados Unidos sob o governo Reagan. Em seu livro, publicado em 1986 e intitulado *Game plan*, ele analisa os desdobramentos do enfrentamento soviético-americano em várias regiões da Eurásia, utilizando como matrizes teóricas, embora não explicitadas, as teorias de Mackinder e Spykman (Mello, 1999, p. 137).

A tese principal defendida por Brzezinski – quem controlar a Eurásia dominará o mundo – sugeria que o potencial presente no continente, em termos demográficos, econômicos e de extensão territorial, garantiria à potência que o controlasse um excedente de poder capaz de conferir-lhe a proeminência mundial. A luta pelo seu domínio, segundo ele, desenvolve-se ao longo de três frentes estratégicas basilares em torno do *heartland*: a do Extremo Ocidente (Europa), a do Extremo Oriente (Ásia do Pacífico) e a do sudoeste da Ásia. Ainda segundo o cientista, em cada uma dessas frentes, alguns países ocupariam uma posição geoestratégica determinante: a Polônia e a Alemanha, na primeira frente; a Coreia do

Sul e as Filipinas, na segunda; o Irã e o conjunto Afeganistão-Paquistão, na terceira. Ele denominou esses países de “Estados-pinos geopolíticos”, cujo controle determinaria a correlação de forças nas três frentes em conjunto, o que definiria, no limite, o “vencedor” da Guerra Fria.

Evidentemente, os resultados da Guerra Fria tiveram outros determinantes históricos, em particular os relativos à política soviética de abertura para o Ocidente e de desaceleração da corrida armamentista. A gestão de Mikhail Gorbachev (1985-1991) foi na direção de implementar uma política de “reestruturação” (*perestroika*) e de “transparência” (*glasnost*) no socialismo soviético, afrouxando o controle do Estado sobre a sociedade e a economia e descentralizando o sistema soviético. Isso permitiu que os países da órbita de influência de Moscou fossem adquirindo, pouco a pouco, mais autonomia. Os resultados dessa política são bastante conhecidos, já que implicaram o esfacelamento do mundo soviético – o que não foi desejado, é claro, por Gorbachev, mas consagrou a doutrina da “contenção” e o postulado de Brzezinski, segundo o qual, “para os Estados Unidos, não ser derrotado no confronto soviético-americano é vencer; para a União Soviética, não vencer significa a derrota”.

O mérito nas análises de Brzezinski foi o de resgatar a geopolítica como importante instrumento de interpretação das relações internacionais, dando continuidade a um período inaugurado por Kissinger quando este buscou desideologizar a política externa norte-americana e fortalecer uma abordagem mais realista da confrontação soviético-americana. Posto tudo isso, quais seriam as perspectivas que essa disciplina poderia oferecer para o entendimento das questões de relações internacionais na atualidade? Nesse particular, a guerra no Iraque e a instabilidade geral do Oriente Médio podem ser bem ilustrativas, no sentido de dar uma resposta a essa pergunta.

A “estratégia da prevenção” e a crise no Oriente Médio

A intensificação da crise no Oriente Médio após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 pode ser interpretada, do ponto de vista geopolítico, por meio da nova doutrina de segurança estratégica, também conhecida como “guerra preventiva” ou Doutrina Bush. Antes disso, a Guerra do Golfo, em 1991, já denotava o interesse norte-americano pela

afirmação de seu poderio militar e de seu novo papel no mundo, face ao enfraquecimento da presença soviética na região. O esforço diplomático-militar empreendido para derrotar Saddam Hussein por si só representava, na visão do então presidente George Bush, a emergência de uma “nova” ordem mundial em que os Estados Unidos teriam um papel proeminente.

As premissas dessa nova ordem sinalizavam para um misto de monopolaridade militar com multilateralismo de cunho econômico, em detrimento da bipolaridade ideológica e militar que caracterizava a ordem de Yalta. Todavia, os acontecimentos de 11 de setembro modificaram a percepção norte-americana acerca da nova ordem mundial que se procurava construir sobre os escombros da Guerra Fria. Para fazer frente a essa nova ameaça, o presidente dos Estados Unidos, George W. Bush, num discurso eloqüente proferido em junho de 2002, enfatizou a necessidade de uma doutrina de segurança assentada na prevenção de novos ataques: “Precisamos estar prontos para entrar em ação antecipada e preventiva quando isso for necessário para a defesa de nossa liberdade”.

Segundo Kissinger – em matéria publicada na *Folha de São Paulo*, em 11 de agosto de 2002 –, a nova abordagem era revolucionária, pois implicava desafiar o sistema internacional acordado pelo Tratado de Vestfália, em 1648, que estabelecia o princípio de não-intervenção nos assuntos internos de outros países. Além disso, a noção de ação preventiva contrariava o direito internacional moderno, que autoriza o uso da força em defesa própria apenas para combater ameaças reais, não potenciais. Porém, aí se coloca uma questão: se o terrorismo se organiza em redes e não na forma de Estado territorial, como justificar e empreender as ações preventivas? Na visão dos estrategistas norte-americanos, os alvos seriam alguns países islâmicos – especialmente do mundo árabe – que abrigam os terroristas e detêm, supostamente, armas de destruição em massa, entre os quais o Iraque. Nas palavras de Henry Kissinger,

a ameaça terrorista transcende as fronteiras do Estado-nacional; ela deriva, em grande medida, de grupos transnacionais que, se conseguirem adquirir armas de destruição em massa, poderão infligir danos catastróficos, até mesmo irrecuperáveis [...]. É por esse motivo que

as políticas que frearam a URSS por 50 anos têm pouca probabilidade de funcionar contra a capacidade iraquiana de cooperar com terroristas [...]. Assim, a preocupação de que uma guerra contra o Iraque possa desencadear o uso de armas iraquianas de destruição em massa contra Israel e Arábia Saudita é uma demonstração de autocoibição. Se o perigo existe, aguardar vai apenas ampliar a possibilidade de chantagem.

Ainda segundo Kissinger, a ação preventiva no Iraque teria consequências políticas benéficas em todo o mundo árabe, favorecendo uma maior democratização da região. Além disso, proporcionaria melhor equilíbrio na política petrolífera no interior da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), na medida em que garantiria o fornecimento contínuo de petróleo barato para o Ocidente.

A justificativa de Kissinger está impregnada de um viés ideológico, o que é paradoxal, já que ele, defensor do realismo na política exterior norte-americana, passa a enxergar o mundo islâmico como um campo antagonico ao “mundo livre”, constituído por forças contrárias ao “bem-estar mundial”. Alguns desses países comporiam o que os estrategistas norte-americanos denominaram “eixo do mal”, como o Iraque, o Irã e a Síria.

As ações preventivas no Afeganistão, ocorridas meses após o atentado, obtiveram um consenso tácito dos aliados dos Estados Unidos, pois ficou comprovado que o principal mentor dos ataques, Bin Laden, havia se escondido nas montanhas do país. Além disso, havia uma condenação quase unânime contra o regime dos Talibans, considerado tirânico e fundamentalista ortodoxo. No caso do Iraque, a ação preventiva alegada – a de que o país produzia armas de destruição em massa – não convenceu os aliados e, portanto, não teve o respaldo do conselho de segurança da ONU. Isso provocou uma crise de grandes proporções no sistema de alianças montado pelo governo dos Estados Unidos desde a primeira guerra no Golfo.

Nesse sentido, pode-se dizer que o ataque ao Iraque foi um ponto de inflexão na construção da “nova ordem” mundial levada a cabo pelos Estados Unidos. A discordância frente à “ação preventiva” contra o

Iraque, principalmente por parte da França, da Alemanha, da Rússia e da China, vem redesenhando a formação de uma aliança eurasiática que pode impactar seriamente a capacidade de liderança norte-americana na condução das questões internacionais.

As críticas mais incisivas das ações preventivas partiram da França e da Alemanha, justamente dois dos principais pólos da aliança transatlântica – a OTAN. A oposição franco-alemã dividiu a Europa em dois grupos definidos por suas atitudes em relação à cooperação com os Estados Unidos. A resposta dos Estados Unidos ao que Bush denominou “velha Europa” foi ampliar essa fratura no interior do continente, atraindo os países do Leste Europeu para sua órbita de influência, com a possibilidade de ajuda financeira e ingresso na União Européia, por meio de suas adesões à OTAN.

Para Kissinger, face à relutância da França e da Alemanha, caberia aos Estados Unidos pôr um fim à discussão sobre unilateralismo *versus* multilateralismo e intensificar as consultas aos aliados, a fim de se estabelecer uma agenda comum que deveria concentrar-se em conter a proliferação das armas de destruição em massa, discutir as implicações políticas da globalização e acelerar a reconstrução do Oriente Médio. Em sua visão, os aliados têm de admitir que a proeminência militar norte-americana é verdade inegável e que uma política de equilíbrio de poder empreendida por aliados contra os Estados Unidos não poderá mudar essa realidade. Num tom de ameaça, Kissinger afirma: “Se não for possível encontrar uma base comum – ou seja, se a diplomacia pré-guerra do Iraque se tornar padrão comum –, os EUA serão levados a montar coalizões criadas especificamente para cada situação”, o que implicaria uma regionalização das alianças.

Em outro artigo, publicado em agosto de 2004, Kissinger tentava minimizar a oposição européia aos Estados Unidos, argumentando que a mudança do centro de gravidade da política internacional para a Ásia, onde as relações têm sido de menor confrontação, não era desfavorável a esse país. Segundo ele, Rússia, China, Japão e Índia têm uma visão geopolítica mais próxima da norte-americana, na qual o conceito de interesse nacional é um fator de unidade interna e respalda as ações externas de seus governantes. Isso justificaria uma maior aproximação

com esses países, em detrimento dos europeus, que teriam uma postura mais multilateralista e idealista.

Considerações finais

Os acontecimentos recentes abalaram algumas das convicções mais caras à Geopolítica clássica. O centro de gravidade da economia mundial deslocou-se do Atlântico Norte para o Pacífico Norte, o que levou o ponto nevrálgico da geoestratégia – a “porta do *heartland*” – da Europa Oriental mais para leste, em algum ponto da Ásia Central. Ao mesmo tempo, a velha aliança ideológica transatlântica sofreu um racha, com os europeus procurando se distanciar dos Estados Unidos ao invocarem uma perspectiva mais social-democrática e um capitalismo com face humana, ao passo que os norte-americanos não têm tido pudores em se apresentarem como os paladinos do conservadorismo e de um capitalismo selvagem, de corte texano.

No entanto, diante de todos esses fatos, caberia ainda a pergunta: a teoria de Mackinder teria ficado obsoleta? Segundo W. Joseph Stroupe,² um dos mais prestigiados geopolíticos do momento, o que está em marcha é uma aliança eurasiática contra os Estados Unidos, contrariando o axioma mackinderiano baseado na fratura continental eurasiática para que prevalecessem as potências marítimas. Ainda segundo Stroupe, a iminência de uma aliança eurasiática como novo centro de poder será verdadeiramente impressionante, como resultado do reordenamento das forças geopolíticas e da economia global.

Essa aproximação eurasiática de fato não teve início apenas na condenação à ação norte-americana no Iraque. Já por ocasião da intervenção da OTAN na Iugoslávia, russos, chineses e indianos ensaiaram uma aproximação, visando criar um contrapeso ao poderio ocidental. A conclusão inescapável é de que a Índia está se tornando a chave da geopolítica contemporânea. Tanto as forças do *heartland* quanto do poder marítimo estão disputando a solidariedade indiana. Nesse sentido, o realismo kissingeriano enfrenta uma contradição insolúvel, pois é apenas por meio de uma luta ideológica contra o Islã que ele vê a possibilidade

2. Fonte: www.geostrategy.com.

de a Índia aliar-se à “cruzada norte-americana contra o terrorismo”. Em suas próprias palavras (2004):

O ingresso da Índia à categoria de grande potência é outro dos principais acontecimentos da próxima década. Com uma população muçulmana de 150 milhões de habitantes, que em uma geração superará os 300 milhões, a Índia tem um interesse maior que quase qualquer outro país em que o resultado da Guerra do Iraque – e, em um sentido mais amplo, a guerra contra o terrorismo – não dê impulso ao islamismo radical, porque suas conseqüências não poderiam ser detidas nas fronteiras indianas.

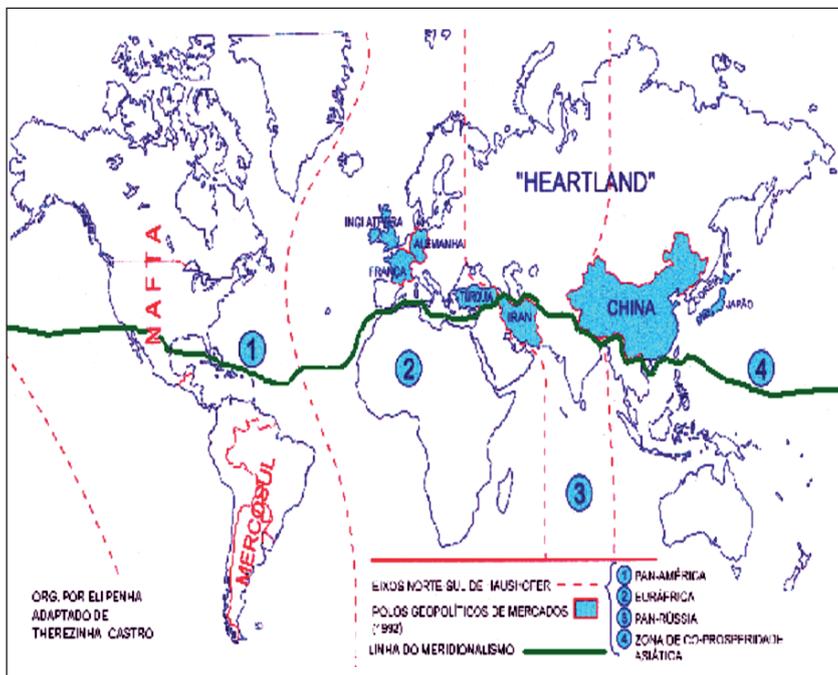
Tradicionalmente, a Índia independente esteve, por sua vez, fortemente vinculada à União Soviética e continua hoje comprando grandes quantidades de armamentos sofisticados da Rússia. Ao mesmo tempo, não tem procurado romper os laços comerciais e históricos com o Ocidente, equilibrando-se, portanto, como potência anfíbia entre as duas vertentes do poder mundial. Resta saber se em algum momento, quer por iniciativa própria, quer como reação a alguma pressão externa, ela se inclinará decisivamente para um dos lados.

É exatamente nesse quadro que a política exterior brasileira poderia adquirir uma dimensão realmente mundial. Iniciativas como as do G-3 (Índia, Brasil e África do Sul) e G-20 (principais países em desenvolvimento) indicam um caminho de estreitamento das relações Brasil-Índia que poderá contribuir para o desanuviamento das tensões mundiais. As propostas de ingresso do Brasil e da Índia no conselho de segurança da ONU também convergem nessa direção. A valorização do Atlântico Sul e do Índico, no sentido de transformá-los em bacias econômicas, também constitui a única possibilidade que existe de construção de um mundo menos desigual nas relações Norte-Sul.

Do ponto de vista geopolítico, o Sul representou, na bipolaridade Leste-Oeste, uma vasta área de manobra para a concretização das políticas de potência dos países do Norte. Essa visão prolonga-se na disputa atual em torno da proeminência sobre o Oriente Médio. Na perspectiva dos estrategistas norte-americanos, sobretudo, tanto a “guerra preventi-

va” quanto o “choque de civilizações” não deixam de ser adaptações da teoria da defesa do “Ocidente cristão”, num momento em que as tensões Leste-Oeste são substituídas pelas Norte-Sul. Se, para o Oeste, impedir a aliança do Leste com o Sul era vital para derrotar o comunismo, hoje, subordinar o Sul representará a retaguarda a partir da qual se deverá lançar o ataque definitivo para a conquista do *heartland*.

A dissipação dessas nuvens negras, que anunciam um período de guerra perpétua, exige uma nova abordagem dos problemas geopolíticos em torno do poder mundial. O tradicional binômio *poder político/poder econômico* deve ser, senão substituído inteiramente, ao menos matizado pelas variáveis *diplomacia/cultura/meio-ambiente*. Afinal, é por meio delas que as potências do Sul poderão mostrar toda a sua força. Nessa perspectiva, a proposta do “meridionalismo”, que procura expressar-se como a “consciência geográfica” dos problemas mundiais a partir do ponto de vista dos povos do Sul, representa uma inovação epistemológica considerável. Nela, em vez de o “coração da Terra” situar-se nas estepes



eurasiáticas, o ponto nevrálgico das linhas de força dos poderes mundiais encontra-se no Índico, oceano de interligação entre o Atlântico e o Pacífico. Logo, estaria antes no *heartocean* – e não no *heartland* – o verdadeiro coração do planeta Terra.

Referências bibliográficas

- BECKER, Bertha. “A geografia e o resgate da geopolítica”. *Revista Brasileira de Geografia*, s. l. (IBGE), 1988, ano 50, t. 2, pp. 99-125.
- CASTRO, Therezinha. *Geopolítica: princípios, meios e fins*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1999.
- CLAVAL, Paul. *Géopolitique et géostratégie*. Paris: Nathan, 1994.
- COUTAU-BÉGARIE, Hervé. “A la recherche de la pensée stratégique”. In — (org.). *Revue Stratégique*, Paris (FEDN), 1º trim. 1991, pp. 1-47.
- DAUDEL, Christian. “Geographie, géopolitique et géostratégie”. In COUTAU-BÉGARIE, Hervé (org.). *Revue Stratégique*, Paris (FEDN), 2º trim. 1991, pp. 31-56.
- DORPALEN, Andreas. *Geopolítica en acción: el mundo del gral. Haushofer*. Buenos Aires: Pleamar, 1982.
- GALLOIS, Pierre. *Géopolitique: les voies de la puissance*. Paris: Econômica, 1990.
- GORSHKOV, Sergei. *O poder marítimo do Estado*. Nova Iorque: Pergamon Press, 1979.
- KISSINGER, Henry. *A diplomacia das grandes potências*. 2 ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1999.
- . “Se desplazan los polos de poder”. *Jornal Clarín*, Buenos Aires, 5 ago. 2004.
- LACOSTE, Yves. “Géopolitique et géostratégie”. In COUTAU-BÉGARIE, Hervé (org.). *Revue Stratégique*, Paris (FEDN), 2º trim. 1991, pp. 21-9.
- MARTIN, André R. *Geopolítica e poder mundial*. São Paulo: Secretaria de Educação/USP, 2004.
- MELLO, Leonel I. A. *Quem tem medo da geopolítica?* São Paulo: EDUSP/Hucitec, 1999.
- MORAES, Antônio Carlos R. *Ratzel*. São Paulo: Ática, 1990.

PAPON, Pierre. *Géopolitique des océans*. Paris: Odile Jacob, 1996.

SILVA, Golbery do Couto e. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: Bibliex/José Olympio, 1967.

SPYKMAN, Nicholas. *The geography of the peace*. Marmden/Connecticut: Archon Books, 1944.

TOSTA, Cel. Octávio. *Fundamentos de geopolítica*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1984.

VIGARIÉ, André. *Géostratégie des océans*. Caen: Paradigma, 1990.

———. *La mer et la géostratégie des nations*. Paris: Econômica, 1995.

WALLERSTEIN, Immanuel. “China y Estados Unidos: encontradas estrategias geopolíticas”. *La Jornada*, México DF., 19 dez. 2004.

Relações econômicas internacionais: a Era Colombiana e a marcha da insensatez

Fernando Roberto de Freitas Almeida

Não vejo razão alguma que possa induzir alguém a supor que, no futuro, os mesmos argumentos já escutados não venham a ressoar ainda [...] trazidos à luz por homens sensatos para fins sensatos, ou por criaturas ensandecidas visando ao absurdo e ao desastre.

Joseph Campbell¹

O mundo em que vivemos resulta de escolhas feitas por bilhões de indivíduos durante a vida, e aqueles que tiveram sob seu domínio grandes populações – nem sempre os governantes – foram de fato agentes de forças diversas, por vezes parcamente identificadas. Não se trata apenas daquelas descritas por Adam Smith em *Uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*, de 1776. Cabem todos os fatores analisados por Renouvin e Duroselle (1967). Outros caem melhor no campo de análise da Psicologia. É notável a observação de Toynbee (1961, p. 10): “Se tivesse conhecido, naquela época, os trabalhos de C. G. Jung, estes me teriam feito encontrar o fio de Ariadna”. Toynbee escreveu isso a propósito da questão perene de se procurar entender as continuidades/descontinuidades na história, quando se pensava em como uma civilização sucumbia, dando lugar a algo novo ou ao vazio. Para ele, um novo credo, defendido por uma maioria dominada, tornar-se-ia dominante e uma nova civilização surgiria.

Nesse aspecto, ou seja, na necessidade de se considerar o campo psicológico, Strathern (2003) relata a insistência de John von Neuman, autor de um livro básico para a Mecânica Quântica, junto a Eisenhower, para que este autorizasse a aniquilação da URSS por bombardeio nuclear. A motivação de Neuman foi a fria análise da teoria dos jogos – que ele criara –, útil para jogos de azar, casamentos, divórcios, finanças e, como se vê nesse caso, igualmente para a morte de milhões de seres humanos.

1. Epígrafe do livro *A marcha da insensatez*, de Bárbara Tuchman.

Trata-se de um método matemático para a solução de conflitos, tido para a época em que vivemos como o método definitivo, uma *solução final*, algo que o regime do Terceiro Reich, então recentemente derrotado, tentara contra a cultura do próprio Neuman. A tergiversação do general e a detonação de um artefato nuclear pelos soviéticos impediram que se consumasse a proposta de extermínio. Na “era dos extremos”, questões assim se apresentaram – e continuam se apresentando.

De que trata a Economia

Nas palavras de Strathern (*ibid.*, p. 10), tal teoria “podia ser aplicada à mais complexa e vital de todas as atividades humanas, a saber, a economia”. Registre-se que economia com *e* minúsculo abarca, no senso comum, tudo o que as pessoas fazem com vistas a satisfazerem suas necessidades, manterem-se vivas e se reproduzirem. Economia com *e* maiúsculo é a expansão conceitual da ciência – ou arte – econômica, do *oikos nomos* aristotélico, uma área do conhecimento, que inclui a teorização de uma narrativa épica, de milênios, em nossa época associada à idéia de progresso. Em verdade, um tipo de evolução à la Darwin, mas não necessariamente de progresso.²

No âmbito da economia que deriva de Smith, por sua vez, formada no ambiente do utilitarismo inglês e da escola escocesa do senso moral, os seres humanos são hedonistas, sempre à procura da obtenção da maior satisfação possível, sendo isso considerado bom e positivo, por levar, em longo prazo, ao aprimoramento de todos. Vê-se aí o Iluminismo, a expectativa de vitória da razão. Contudo, o encadeamento de práticas criadas e desenvolvidas nas mais diversas partes do mundo necessariamente exige, para seu pleno entendimento, que se analisem aspectos culturais diversos, bem como a questão do poder e de sua lógica, com a luta de seus detentores para se estabelecerem, dominarem e se perpetuarem (expandindo-se sempre que possível).

2. Apenas na década de 1860, outro inglês, William Hamilton, permitiu um avanço no raciocínio oposto à lógica individualista (o da cooperação), considerada “característica deletéria” para os indivíduos, nas palavras do biólogo Carlos Roberto Brandão (*Carta Capital*, ano 11, n. 351).

Episódios como o de Neuman, tornados cotidianos, como apontou Dupas (2001, p. 14), criaram a situação em que “a razão, instrumento com que o Iluminismo queria combater as trevas da superstição e do obscurantismo, é denunciada como o principal agente da dominação”.

No entanto, não foi Smith o primeiro a postular as vantagens do individualismo sem controle, o *laissez-faire*; sequer o foram os fisiocratas, como explicam usualmente os manuais de História do Pensamento Econômico. A primeira defesa desse ideário apareceu na *Fábula das abelhas*, do holandês Bernard Mandeville, em 1670. Nela, as abelhas que se tornassem altruístas, abnegadas, parando de se mover pelo egoísmo que as levava a buscar acúmulo crescente de mel, acabariam promovendo o fim de sua “sociedade”. Mandeville também comenta que os ofícios existentes em sua época estariam em proporção ideal, “quando ninguém se intromete ou interfere com ela”. Strathern se refere a isso do seguinte modo:

A intuição fundamental de Mandeville foi que o progresso social e a prosperidade nada têm a ver com a virtude individual. Ao contrário, vícios como a cobiça, a ambição e a vaidade são o que impele uma sociedade para a prosperidade. O egoísmo, não a abnegação, é o que traz benefício social (2003, p. 67).

Está aí uma compreensão da mecânica do mercado³, assim como o registro inicial de relações entre economia e moral, justo no momento em que, em solo europeu, uma economia moral começava a ceder lugar a uma Economia Política.⁴

Vícios privados atendem a benefícios públicos, como afirmou Mandeville? E a questão do poder? De início impotente diante de forças

3. A *Fábula das abelhas* foi proibida em Londres, em 1723, por pressão de comerciantes incomodados com a crueza do texto.

4. Definido o campo da Economia Política, em inícios do século XIX, coube a um suíço, Sismonde de Sismondi, demonstrar que uma nova área de estudos, a Economia da Escola Clássica ou Liberal, servia, pelas abstrações em que se baseava, à visão inglesa de um determinado sistema econômico, o capitalismo industrial.

poderosas e completamente desconhecidas, a humanidade podia pensar em termos de poder tão-somente no que se refere ao tipo que Galbraith (1989) chamou de “poder condigno”, expresso na capacidade de “impor às preferências do indivíduo ou do grupo uma alternativa suficientemente desagradável ou dolorosa para levá-lo a abandonar suas preferências”. Com o tempo, aprimorou-se outra forma de poder, o “compensatório”, capaz de conquistar “submissão oferecendo uma recompensa positiva”. Em economias rudimentares, “a compensação assume diversas formas, inclusive pagamentos em espécie e o direito de lavrar um pedaço de terra ou dividir o produto das terras do senhorio”. Na economia moderna, “a mais importante expressão do poder compensatório é a recompensa pecuniária” para a submissão “aos objetivos econômicos e pessoais de outros”.⁵

A evolução das relações econômicas aprimorou também a capacidade de gerar excedentes. Com os esforços por ampliá-los, descobriu-se prontamente a vantagem do emprego do trabalho compulsório: a escravidão. Daí em diante, com a invenção da escrita, justamente em razão de necessidades da economia, a *narrativa épica* pôde chegar até nós. A dicotomia economia/moral é antiga. Na observação de Dupas:

Karl Marx nos convidava a abandonar por algum tempo a esfera ruidosa da circulação, na qual tudo acontece às claras, e penetrar o domínio oculto da produção, encimado por uma placa com os dizeres: ‘É proibida a entrada, exceto a negócios’. Ele garantia que ali desvendáramos os segredos da geração do lucro. Braudel nos desafiou, também, a deixar por um momento a transparente economia do mercado e acompanhar o dono do capital até o andar de cima, onde ele se encontra com o dono do poder político (2001, p. 18).

Ali está, no “andar de cima”, o terreno ainda mais movediço das idéias do “antimercado”. Na análise de Braudel, a economia estrutura-se em três andares: o da produção material, o da circulação ou do mercado e o das altas finanças.

5. Galbraith também considera que a sedução e as promessas feitas pelas religiões são formas de poder compensatório.

Questões assim são *globais*. Porém, pode-se de fato fazer uma história mundial a partir delas? Esta é uma questão fascinante, que tanto interessou aos historiógrafos. No entanto, na pós-modernidade, ela teria sido obstaculizada pela complexidade do mundo real?

Alguns problemas de uma história da economia internacional

Para se falar de uma história econômica internacional, um reducionismo da história mundial, deve-se adotar, então, que ponto de partida? Como observou Beaud,

o capitalismo se forma no seio de sociedades mercantis e monetárias da Europa Ocidental. Mas inúmeras sociedades mercantis e monetárias funcionaram no mundo sem que nelas se desenvolvesse essa nova forma dotada de uma excepcional capacidade destrutiva e criativa, o capitalismo (1987, p. 17).

Com Braudel, o conceito de “civilização material” permitiu um avanço na análise da força dos aspectos econômicos. Ele se formou devido à sua aproximação das pesquisas particularizadas feitas por economistas. O biógrafo de Braudel, Daix (1999, p. 353), mostra uma curiosa inversão que a análise braudeliana permitiu: passou-se de uma “história econômica” a uma “economia histórica”. A *École des Annales* propiciou a aproximação. Burke registra que seu primeiro número, de 1929,⁶

trazia uma mensagem dos editores, na qual explicavam que a revista havia sido planejada muito tempo antes e lamentavam as barreiras existentes entre historiadores e cientistas sociais, enfatizando a necessidade de intercâmbio intelectual. Os historiadores econômicos predominaram nos primeiros números: Pirenne, que escreveu um

6. Destaque-se que, se a produção em história a partir do território francês persistiu prestigiada ao longo do século XX, o mesmo não se deu com a produção da economia daquele país, a ponto de um importante economista, um dos fundadores dos estudos de Economia Regional, François Perroux, ter ficado bastante tempo ausente de citações fora dos países francófonos, à medida que a literatura anglo-americana ocupava espaços.

artigo sobre a educação dos mercadores medievais; o historiador sueco Eli Heckscher, autor do famoso estudo sobre o mercantilismo; e o americano Earl Hamilton, muito conhecido por suas obras sobre as finanças americanas e sobre a revolução de preços na Espanha. Nessa ocasião, a revista tinha a feição [...] de uma rival, da *Economic Review* inglesa (1997, p. 33).

Para Frank (2005, p. 15), uma história do sistema mundial (ou de um sistema mundial) busca a “história sistematicamente inter-relacionada de uma parte do ‘Velho Mundo’, da Afro-Eurásia, pelo menos nos últimos cinco mil anos. Após 1492, o ‘Novo Mundo’ e, então, o mundo inteiro foram incorporados ao mesmo sistema mundial”.

Teria o sistema mundial cerca de cinco mil anos? A maior parte das análises correntes é eurocêntrica, localizando o início desse sistema nas Grandes Navegações, capitaneadas por Portugal e Espanha, nos séculos XV e XVI. Strathern, por exemplo, ao escrever que “alguma coisa surge do nada”, enfatiza como foi importante a chegada do “notável símbolo cultural”, o zero, à Europa, por volta do ano 1200. Sem um *oikumene*, uma casa comum, sem um mercado mundial, a Europa não teria condições de catalisar as produções de bens tangíveis e intangíveis, o que, mais tarde, faria outros povos trabalharem para ela. Curiosamente, Strathern não escreve nenhuma palavra sobre como esse algarismo era importante na Índia e no mundo muçulmano, antes de ser conhecido pelos europeus. Como lidaram com ele, afinal, seus inventores e primeiros “usuários”? Igualmente, as sucessivas epidemias que devastaram o subcontinente europeu espalhavam-se pela Eurásia, em virtude das trocas comerciais. A peste negra, no século XIV, exterminou pelo menos um terço das populações afetadas, na estimativa de Wallerstein (2001, p. 100).

Como analisou Frank (2005, p. 31), Braudel e Wallerstein “mostram repetidamente que todos estes ‘sistemas/economias mundiais’ supostamente autônomos eram de fato partes de uma economia mundial única e de um sistema mundial único”. Aliás, Braudel identificou em diversas passagens a simultaneidade de crises comerciais, na Rússia e na Europa Ocidental (e até o caso da *Boston Tea Party*, de 1774), mas não as relacionou. Sequer analisou mais detidamente alguns gráficos que produziu

sobre a balança comercial russa no século XVIII. Parece ter sido movido por uma preocupação metodológica. No início do capítulo IV de *O Mediterrâneo*, ele refere-se à crise que abrangeu todo aquele espaço no século XV, mas a deixa circunscrita às bordas do *Mare Nostrum*.

A ocorrência de ciclos comerciais mais gerais podia ser percebida, mas não afirmada? A fome ocorrida em Bengala, em 1770, por exemplo (Braudel também registra fome na Noruega e na Alemanha, devido a más colheitas européias, em 1771 e 1772), afetou os negócios da East India Company. A maior rapidez permitida pelos negócios transoceânicos estava acelerando as repercussões de problemas verificados em centros afastados entre si. Frequentemente, uniam-nos crises de crédito (ibid., p. 41).

A alegada autonomia das economias mundiais, portanto, merece reparos. No final do século XVIII, estava claro que acontecimentos na Índia, Europa, Américas e África⁷ estavam interligados e se influenciavam mutuamente de forma mais direta do que anteriormente. Estava-se então na plena fase de implantação do que Mackinder, em 1904, denominaria de Era Colombiana, a civilização capitalista sob hegemonia européia. Como sintetizou Huntington:

Para Braudel, uma civilização é um espaço, uma ‘área cultural’, [...] uma coletânea de características e fenômenos culturais. Wallerstein a define como ‘uma concatenação especial de visão do mundo, de costumes, de estruturas e de cultura (tanto a cultura material quanto a alta cultura) que forma alguma espécie de totalidade histórica e que coexiste (ainda que nem sempre de forma simultânea) com outras variedades desse fenômeno (1997, p. 46).

De fato, o episódio da supremacia européia desde aquela época é fundamental e fato criador do mundo moderno. Essa supremacia, aos poucos e após o período da “acumulação primitiva” (“o impacto europeu mais

7. Quanto à África, note-se que extensas rotas de comércio há muito constituídas, o avanço do Islã (criando nova continuidade territorial), a chegada dos portugueses, a localização entre Oriente e Mediterrâneo e as semelhanças com a Ásia – como mostrou Alencastro (2000) – deram-lhe preeminência na economia do Atlântico.

importante foi a injeção de lingotes americanos na economia eurásiana já estabelecida”) convertida em hegemonia, fez com que acontecimentos locais tivessem repercussões vastas, com abrangência praticamente global, e levassem à difusão de conceitos por vezes inadequados a outros povos e lugares. O próprio conceito de sociedade, como argumentou Wallerstein (2002a, p. 159), “entrou em uso nos 50 anos seguintes à Revolução Francesa, quando se tornou prática comum no mundo europeu afirmar (ou pelo menos supor) que a vida social no mundo moderno se dividia em três esferas diferentes: o Estado, o mercado e a sociedade civil”.

Wallerstein, retomando a visão marxista, mostra como a *proposta* capitalista foi inovadora quando se tornou hegemônica, em solo europeu, e pôde sugerir uma *solução* para a sempre problemática distribuição da riqueza, o que permitiria, possivelmente, superar a fome, as doenças e os velhos conflitos bélicos, expressos nas guerras entre organizações de tipo estatal e nas guerras civis – representadas pelos quatro cavaleiros do Apocalipse:

As religiões oferecem todo o consolo que podem, mas o fazem apoiadas na premissa de que não há solução política (isto é, temporal) para esses males. São males inevitáveis pelo menos até a chegada de uma era messiânica (no caso de algumas religiões) ou o surgimento de algum outro caminho que nos conduza para além da história. A civilização capitalista foi extraordinária em sua afirmação de ser capaz de ‘ir além da história’ dentro da história para resolver os males inevitáveis e criar um Reino de Deus sobre a Terra, ou seja, superar a ameaça dos quatro cavaleiros. Desde o começo, seus defensores têm argumentado que, como sistema histórico, o capitalismo conseguiria satisfazer pelo menos as ‘necessidades básicas’ (para usar a terminologia das últimas décadas) de todas as pessoas colocadas dentro de seus limites (2001, p. 99).

Efetivamente, as *forças produtivas*, na terminologia marxista, foram deslançadas a partir daquele território. Armas, germes e aço levaram à conquista da América, onde bem mais de um terço da população foi dizimado nos primeiros anos do contato, o que se repetiu em outros

lugares. Novos alimentos, ouro e prata levaram à imposição européia sobre a Ásia. Para Wallerstein, um sistema-mundo novo, o capitalismo, havia surgido.

Nada mais “natural” que, a partir daí, “economistas estudassem o mercado; os cientistas políticos, o Estado; e os sociólogos, a sociedade civil” (ibid., p. 160). Natural, nas sociedades que se constituíram dentro daquele modelo. Considerando que pode estar em curso agora “o fim do mundo como o concebemos”, essas disciplinas, mais a Antropologia, outra criação européia do século XIX dos grandes impérios mundiais, poderão não só perder a capacidade explicativa do todo, como também ver o mundo que as criou, o da hegemonia européia – de que a hegemonia americana é um desdobramento –, desvanecendo.

Braudel e Wallerstein procuraram escapar do eurocentrismo, mas o segundo centralizou na Europa e em sua expansão – por meio dos dois países ibéricos, para o Ocidente; e dos russos, para o Oriente – seu sistema-mundo. Braudel declarou: “Não compartilho do fascínio de Immanuel Wallerstein com o século XVI”, período em que, para o americano, emerge da Europa o novo sistema mundial. Na análise braudeliana, houve e há uma “economia mundial européia”, mas iniciada em tempos bem mais remotos. Com efeito, a Europa fazia parte de uma rede de relações comerciais extensa, cujos principais centros, no entanto, ficavam na Ásia. Isso até bem depois das Grandes Navegações – na verdade, até o século XVIII e, por sua massa crítica bem superior, possivelmente até meados do XIX, quando os grandes impérios capitalistas europeus se impuseram. Conforme Braudel, ainda em 1750 a economia asiática era cinco vezes maior do que a européia-americana. Assim, seu declínio, uma “fase B”, teria de ser inevitavelmente lento, agônico mesmo. Wallerstein apresenta um quadro do declínio, em termos do comércio (quadro 1). É interessante sua observação:

Afirmei que uma economia-mundo é uma invenção do mundo moderno. Não é bem assim. Existiram economias-mundo antes, mas transformaram-se em impérios: China, Pérsia, Roma. A economia-mundo moderna poderia ter ido na mesma direção – na realidade pareceu esporadicamente que assim aconteceria –, mas as técnicas

do capitalismo moderno e a tecnologia da ciência moderna, que estão, como sabemos, ligadas por alguma forma, permitiram que esta economia-mundo prosperasse, produzisse e se expandisse sem a emergência de uma estrutura política unificada (1990, p. 26).

Quadro 1 *Comparação da extensão do comércio intercontinental (de e para cinco áreas) e mundial com o século anterior.*

Área	Século		
	XVI	XVII	XVIII
Europa	Crescente	Constante	Crescente
África	Constante	Crescente	Crescente
América temperada	Quase nulo	Crescente	Crescente
América tropical	Crescente	Constante	Constante
Ásia	Crescente	Decrescente	Decrescente
Comércio mundial	Crescente	Constante	Crescente

Fonte: Wallerstein (1990, v. 2, p. 28).

Analisando os impérios e os “pequenos mundos” do Oriente no século XII, Wallerstein, como Braudel, enfatizou o papel do Mediterrâneo e apontou para o fato de que “o complexo Oceano Índico-Mar Vermelho formava outro foco do mesmo tipo. A região chinesa era um terceiro. A massa continental da Ásia Central desde a Mongólia à Rússia era um quarto. A área do Báltico estava em vésperas de constituir um quinto foco”. O importante é que essas “economias-mundo” eram limitadas em seu tamanho. Braudel, por sua vez, igualmente afirmou que “sempre existiram economias mundiais”.

Em vários escritos, Toynbee comparou a expansão ocidental à organização asiática. Além disso, é digna de nota a apropriação de sua terminologia por Huntington,⁸ arauto de uma guerra de civilizações no

8. Samuel Huntington é autor de um polêmico artigo na revista *Foreign Affairs*, de 1993, intitulado “The clash of civilizations”, cuja repercussão fez com que o ampliasse

século XXI. Ao dar crédito a Spengler como seu predecessor, Toynbee comenta:

Um dos pontos para mim capitais era que os menores campos inteligíveis da história constituem sociedades inteiras e não fragmentos delas, arbitrariamente insulados, como os Estados nacionais do Ocidente moderno ou os Estados-cidades do mundo greco-romano. Um outro desses pontos era que as histórias de todas as sociedades da espécie chamada civilização foram, em certo sentido, paralelas e contemporâneas, pontos esses que também foram capitais no sistema de Spengler (1961, p. 9).

Para Braudel, deve-se distinguir economia mundial e economia-mundial, ou economia-mundo – o importante é o hífen. Os dados referentes às trocas entre povos distantes evidenciam a inexistência de entidades completamente autônomas economicamente. Por vezes, os registros analisados vão ao século XI na Europa, na Rússia e nas “supercivilizações” muçulmana, indiana e chinesa.

Huntington reposiciona essas “supercivilizações” na atualidade, conforme o quadro 2. Faz referência às que já desapareceram (mesopotâmica, egípcia, cretense, clássica, bizantina, mesoamericana e andina), após listar autores que se preocuparam em catalogá-las (Quigley, Toynbee, Spengler, McNeill, Bagby, Braudel, Rostovanyi e Melko), e identifica quais seriam os “Estados-núcleos”, se existissem, de cada uma delas. Refere-se ainda a duas remanescentes: uma “fóssil”, a budista; e outra imbricada aos interesses do Ocidente, a judaica.

e transformasse no livro de mesmo nome (*O choque das civilizações*), em 1996, notabilizado após o ataque ao território americano por Osama Bin Laden.

Quadro 2 *Mundo: população por civilizações (1993).*

Civilização	População	Estado-núcleo
Sínica	1.340.900.000	China
Islâmica	927.600.000	Não tem
Hindu	915.800.000	Índia
Ocidental	805.400.000	EUA
Latino-americana	507.500.000	Brasil ⁹
Africana	392.100.000	Não tem
Ortodoxa	261.300.000	Rússia
Japonesa	124.700.000	Japão

Fonte: Huntington, 1997.

Com o mesmo instrumental, pode-se retroagir com facilidade pelo menos até 15 séculos antes de Cristo, quando extensas rotas comerciais ligavam os três continentes, a partir dos contatos e relações entre Egito e Mesopotâmia, uma espécie de “civilização central”.

A idéia de nacional

Para a elaboração de uma história da economia internacional, há de se considerar as especificidades do sistema baseado nas relações capitalistas de produção. O capitalismo, tomando-se Galbraith como representante dos economistas-historiadores, seria apresentado rapidamente da seguinte forma:

Aquilo que é chamado de capitalismo, ou talvez, mais precisamente, de capitalismo industrial, emergiu no final do século XVIII, em um mundo dominado durante centenas de anos pela agricultura feudal e, em questões de política econômica, pelos mercadores – aqueles que compravam e vendiam produtos simples e básicos, dos quais

9. O Brasil tem a capacidade de ser o Estado-núcleo, mas o idioma diferente e a história que o levou a uma composição racial específica o tornam distinto dos demais países da região.

os têxteis, as vestimentas e talvez as especiarias eram os exemplos mais óbvios (1994, p. 1).

De fato, participaram do debate sobre a gênese do capitalismo diversos historiadores e economistas, sendo bastante citados, a partir dos anos de 1950, na área de Economia, os trabalhos de Paul Sweezy, Paul Baran e Maurice Dobb.

O capital, para seu desenvolvimento, exigiu a montagem de Estados baseados em nações, localizadas em territórios definidos e com populações e línguas mais ou menos uniformes, de novo uma invenção européia. Essas nações, organizadas na defesa de seus *empreendedores*, para empregar um termo agora tão em voga, ao adotarem uma lógica expansionista, aprofundaram o “colapso moral” do Ocidente – no dizer de Wallerstein, paulatinamente verificou-se um recuo dos controles exercidos pelos agentes da moral, notadamente os religiosos, sobre a exploração dos seres humanos e suas famílias – e, ao se chocarem com aquelas “supercivilizações” fundadas sobre redes informais – que incluíam mecanismos creditícios diferentes –, acabaram por desestruturá-las.

A supremacia tecnológica então detida pelos europeus criou pela primeira vez a anomalia de um território que se dedicou a agredir metodicamente os demais povos do mundo, sem correr o risco de ser retaliado por eles, nas terras de onde partiam suas forças. Para Toynbee, a de fato revolucionária invenção ocidental foi a substituição da estepe pelo oceano como principal meio de comunicação mundial. Povos até então isolados – o que lhes permitia considerarem-se únicas sociedades civilizadas do mundo, cercadas de bárbaros – viram-se atingidos por forças provenientes de locais muito afastados.¹⁰

Para Mello, a visão “ocidentalista e eurocêntrica” remonta ao começo dos tempos modernos, no espírito dos sistemas-mundo isolados, quando Gerardus Mercator (1512-1594) colocou em projeção cartográfica a centralidade que os europeus atribuíam a si mesmos:

10. A expedição marítima de 1421 é mais do que suficiente para demonstrar a força do Estado imperial chinês. Porém, destituída da “proposta capitalista”, não teve maiores conseqüências.

Nos quatrocentos anos seguintes, denominados Época Colombiana por Mackinder, a cartografia plana distorceu e alterou a massa e a posição geográfica relativa dos continentes, transferindo para o mapa-múndi a situação basilar que a Europa ocupou nos assuntos internacionais até a Primeira Guerra Mundial (1999, p. 13).

O que foi considerado, desde então, um “tratamento científico” nada mais era do que um reflexo de uma ideologia, em nada diferente da anterior colocação de Jerusalém – ou de Meca – no centro de determinadas visões de mundo. Do mesmo modo, para os *han*, seu vasto império era o *Zhongguo* (Império do Meio) ou *Minguo* (Terra do Meio).

Os europeus modernos consideram “exótica” a carta do imperador Chi'en Long (1735-1795) ao ensandecido rei inglês Jorge III; mas aquele monarca havia promovido a vitória definitiva da civilização sedentária sobre os nômades e administrava uma estrutura existente desde o século III a.C. Conforme Toynbee (1961, p. 62), tinha “dado a um mundo civilizado um governo civilizado, dirigido por um corpo de funcionários altamente culto e selecionado por concurso, a fim de substituir a anarquia internacional dos Estados paroquiais, dominados por uma nobreza hereditária feudal”. A carta dizia:

Quanto à tua solicitação de enviar um de teus nacionais para ser creditado junto à minha Corte Celeste a fim de controlar o comércio de teu país com a China, ela é contrária a todos os usos de minha dinastia e não pode, em absoluto, ser tomada em consideração... Nossas cerimônias e nossos códigos de leis diferem tão radicalmente dos teus que, mesmo se teu enviado pudesse adquirir os rudimentos de nossa civilização, tu não poderias transplantar nossos usos e costumes para teu solo alienígena... Dominando o vasto mundo, eu não tenho senão um objetivo em vista que é manter um governo perfeito e cumprir meus deveres para com o Estado. Eu não empresto nenhum valor aos objetos estranhos ou engenhosos e não tenho o que fazer com as manufaturas de teu país...

Curiosamente, os chineses, 1.500 anos antes de Vasco da Gama,

havia detectado a existência do Império Romano e o denominado Grande China do Extremo Ocidente. A era dos impérios, porém, declinou na Europa, para adquirir conotação bem diferente no capitalismo histórico. Muitos dos administradores de Chi'en Long eram jovens na época da feitura da carta e viveram para ver os construtores do Império Britânico imporem os “objetos estranhos e engenhosos”, com destaque para o ópio.

Invenção européia, o Estado-nação é a origem do sistema mundial contemporâneo. Nesse aspecto, cabe observar que o continente europeu – de fato apenas uma península da Ásia¹¹ e, na maior parte do tempo histórico, secundário em relação a ela – deu ao mundo duas estruturas sucessivas de sistemas interestatais. Pode-se também considerar que, sozinha, a Europa não criou o sistema de economia mundial nem o “capitalismo”. Para Frank,

o que a injeção de nova liquidez na economia mundial realizou foi uma importante mudança, embora limitada, nos padrões dos fluxos financeiros, comerciais e de produção dentro da economia mundial, além de permitir aos europeus participarem, de forma ativa, dessa economia. A Europa não era uma potência de primeira grandeza nem um núcleo regional econômico durante estes três séculos. Os núcleos regionais, especialmente os de produção industrial, encontravam-se na China e na Índia. A Ásia Ocidental e o Sudoeste Asiático permaneceram economicamente mais importantes do que a Europa. A China e a Índia eram os principais centros de acumulação de capital no sistema mundial, mas cabia à China responder pelo equilíbrio comercial durante a maior parte do período. Certamente, a Europa encontrava-se em déficit com todas as regiões ao leste. A Ásia Ocidental apresentava superávit em relação à Europa, mas estava em déficit com a Índia. A Índia possuía superávit em relação às regiões ocidentais e déficit com o

11. Jacques le Goff, em *The birth of Europe* (Blackwell Publishing, 2005), mostra como as fronteiras da cristandade respondem pelas fronteiras dos atuais Estados europeus, ou seja, foi essa identidade religiosa que formou o que se entende por Europa.

Sudeste Asiático e a China, de onde a Índia reexportava os lingotes oriundos do oeste. Politicamente, a influência hegemônica da China, da Índia e dos otomanos era consideravelmente maior do que a dos europeus. Do nosso ponto de vista, os candidatos para a posição de ‘maiores acumuladores’ na economia mundial encontravam-se na Ásia durante este período. A China achava-se na dianteira, exportando quantidades enormes de produtos valiosos e importando grandes quantidades de prata. A Índia, entretanto, não aparentava estar distante da China, uma vez que era lar de centros industriais significativos, particularmente de produtos têxteis, além de ser importadora de enormes quantidades de lingote e grande compradora de ouro (2005, pp. 34-5).

Na montagem desse segundo sistema interestatal, alguns autores vêem a existência de uma primeira guerra mundial, pois, de fato, durante o período da Guerra dos Trinta Anos, os conflitos foram propagados aos diversos pontos atingidos pelas projeções de poder dos europeus.

Nenhum tipo de sistema cultural unipolar predominava no mundo asiático, nem existiam normas “internacionais”. O século XIX trouxe essas noções. Hobsbawn afirma que “os últimos dois séculos da história humana são incompreensíveis sem um entendimento do termo *nação* e do vocabulário daí derivado” (1998, p. 8). Ele observa que, para Smith, em 1776, *nação* significava de fato apenas um Estado territorial, mas efetivamente era uma “novidade” (ibid., p. 27) do liberalismo. O mesmo século XIX foi o responsável também pela “invenção das tradições” das nações, como analisaram Hobsbawn e Ranger (1997).

A idéia de nação foi construída e resultou de um processo histórico. Não pode ser compreendida somente a partir da infra-estrutura econômica da sociedade. Para Fougeyrollas (1983, p. 17),

a emergência de novas comunidades qualificáveis como nacionais começou a acontecer na Europa, no final da Idade Média, graças a uma convergência singular de diversos fatores históricos, desfavoráveis simultaneamente à manutenção da coesão étnica e ao predomínio de uma entidade religiosa globalizante. De fato, a Europa medieval era

a única parte do mundo onde, por longo tempo, havia prevalecido completamente a pulverização do poder político entre uma multidão de principados e senhorios, que chamamos de feudalismo. No mesmo período, os impérios e reinos da China, da Índia, da Pérsia e de vastas regiões da África permaneceram como Estados, se não fortemente centralizados, ao menos suficientemente unidos para não poderem ser qualificados de feudais (apud Coggiola, 2002, p. 30).¹²

Como analisou Arrighi (1996), as cidades-Estado italianas foram miniaturas das estruturas políticas que se constituíram, após o Tratado de Vestfália, em 1648, com o encerramento das terríveis guerras religiosas, promotoras de colossal devastação, principalmente nas terras da atual Alemanha, a partir de 1618. Caracterizavam-se pelo keynesianismo militar, com a manutenção de tropas regulares, representação diplomática, sistema financeiro e frotas. Eram pequenas entidades políticas que se mantinham frente a estruturas imperiais e a unidades territoriais que começavam a se definir como Estados ligados a nações.

As hegemonias do capitalismo histórico, na análise de Arrighi, por vezes superpõem-se em momentos de crise de seus próprios sistemas. Sucederam-se as hegemonias holandesa, britânica e americana, após a das cidades-Estado italianas. Derivadas de choques entre as visões territorialistas – típicas dos impérios europeus e de Portugal e Espanha – e capitalistas (ambas poderiam mesclar-se, como no caso do Império Britânico), ocorreram basicamente em função do esgotamento dos recursos populacionais e financeiros em seus territórios centrais, associado ao aumento do “custo de proteção”, os encargos que as forças militares acarretavam.

Para Renouvin, fatores geográficos, condições demográficas, forças econômicas (concorrência, conflitos e alianças), questões financeiras, sentimento nacional, nacionalismos e sentimento pacifista têm de ser con-

12. Coggiola (2002), embora descreva as interações de fatores distintos necessários ao aparecimento de uma nação, afirma que esta “somente pode ser compreendida a partir da infra-estrutura econômica da sociedade, o que figura um reducionismo economicista, numa análise [– que, aliás, ele mesmo faz –] necessariamente muito mais rica”.

siderados nesse tipo de análise. De fato, autores como Arrighi, Wallerstein e o demógrafo francês Emmanuel Todd – que previu o colapso da URSS e explicou o retrocesso da população de nível universitário nos EUA – fazem-no atingindo ampla capacidade explicativa.

Para os economistas, porém, a situação das análises é bem diferente. Por exemplo, na literatura econômica atual, pouca ou nenhuma referência se faz ao nacionalismo. Quando isso ocorre, é como citação a algo retrógrado, sem que se perceba o componente obviamente doutrinário, seja da ausência de referência, seja no fato de já terem acontecido tantas referências em passado recente. Isso porque, dominando o pensamento econômico, o chamado *mainstream*, está a escola neoclássica (criada no final do século XIX), que se identifica como *a única* e gera o comportamento que Ignacio Ramonet, editor do jornal *Le Monde*, rotulou adequadamente de “pensamento único”, amplamente divulgado como *neoliberalismo*. Para os autores críticos, de que já se comentou aqui algo de Wallerstein e Arrighi, este modo de pensar é, se merecedor do prefixo *neo*, um *neoconservadorismo*.

Reação importante ao pensamento liberal fundador foi a do alemão Friedrich List, que, em seu livro “herético” de 1841, *O sistema nacional de Economia Política*, lançou as bases do protecionismo alfandegário do *Zollverein* e da própria fundação da Alemanha. Para Polanyi (2000), “líderes liberais jamais se cansam de repetir que a tragédia do século XIX resultou da incapacidade do homem de permanecer fiel à inspiração dos primeiros liberais”. Contudo, o que se decidia “no andar de cima” era como definir regras de um “antimercado” – uma estrutura dominada por poucos, um oligopólio de países. O economista coreano Ha-Joon Chang tem analisado a validade das idéias de List, aplicadas pelos países asiáticos.

Para os economistas neoclássicos, existe apenas uma hipótese de totalidade, que pode ser um Estado nacional; porém, ela é na verdade atemporal e desterritorializada: o mercado. Essa é a lógica das análises produzidas no âmbito da Economia, ao qual não escapam as referências à economia internacional, tida como global ou mundial. No momento em que comunicações são facilitadas pela rede mundial de computadores (que poderá ser controlada por alguma entidade supra-estatal), o modelo

analítico dessa vertente ou a “globalização” – que acredita ter uma “caixa de ferramentas” aplicável a qualquer lugar – passa a ser estudado como epifenômeno do capital financeiro. Conforme Almeida,

as interações do econômico e do político não compõem um conceito que faça parte dos hábitos de trabalho dos economistas. *O aparelho conceptual na História Econômica* (1965), de Jean Bouvier, e a ausência de divulgação dos escritos do economista Karl Polanyi (1886-1964), notadamente *A grande transformação*, só fizeram aumentar seu desinteresse pelo assunto. Karl Marx costuma ser estudado apenas na História do Pensamento Econômico, como um pensador a mais, embora seja mais analisado nas cadeiras de Economia Política de diferentes cursos. Schumpeter, que também se preocupou com as relações política-economia, tem ainda menos destaque. Seu clássico *Capitalismo, socialismo e democracia* é merecedor de muito pouca atenção. Aliás, desde o pragmatismo keynesiano, a chamada ciência econômica vem se aproximando mais da política. Como afirmou Raymond Aron (*Estudos políticos*, 1972, p. 385), ‘se nos referimos ao modelo keynesiano, o intervalo entre a teoria econômica e a teoria das relações internacionais se torna menor’. Curiosamente, foi o pai de sir John Maynard Keynes, John Neville Keynes, quem dividiu a Economia em positiva e normativa, fazendo parte desta última a política econômica, área da Economia aplicada que necessita levar em conta considerações políticas, embora o faça também apenas marginalmente. Com efeito, as maiores divergências nos enfoques histórico e econômico surgem na aplicação dos conceitos. Além da interação economia-política, há a questão dos movimentos curtos, da periodicidade. Quando uma etapa é substituída por outra? Diversos economistas e, nas últimas décadas, econometristas trabalharam com o tema, que já levou a premiações com o Nobel (2003, p. 150).

Análises de ciclo econômico foram incorporadas ao estudo da Economia Internacional, a partir de trabalhos de Rostow e Kondratieff. Ampla literatura foi produzida a respeito, mas sempre tratando de períodos

recentes. Paul Krugman,¹³ por exemplo, referência no assunto, limita-se a fundamentar o início de suas análises nas elucbrações de David Ricardo. Galbraith, por seu turno, com sua visão de economista-historiador, retroage a Xenofonte para mostrar que o raciocínio smithiano-ricardiano das vantagens comparativas no comércio exterior já estava presente na Grécia clássica.

Considerando-se, por conseguinte, que os parâmetros de análise de uma história da Economia internacional exigem abordagem multidisciplinar e que a Economia pode no máximo dedicar-se a análises generalizadas, centradas na entidade máxima – o mercado –, os enfoques adotados por Arrighi e Wallerstein apresentam-se como os mais adequados ao entendimento desse objeto de estudo: uma divisão do trabalho, em escala planetária, que não deixa de considerar a excepcionalidade do fenômeno da hegemonia ocidental (européia-americana) no período de formação e afirmação do capitalismo histórico, bem entendido o período da superação do capital mercantil pelo industrial, o que levou povos daquela península a transplantarem seus costumes (inclusive o capitalismo) a regiões distantes.

Choque de civilizações ou pacto intercapitalista?

Frank (2005) propõe uma leitura alternativa da história da economia mundial, centrada na Ásia. Refere-se a autores pioneiros, como Janet Abu-Lughod, analista de um sistema mundial eurasiático do século XIII, e Chaudhuri. Os dois autores escreveram, respectivamente, *Antes da hegemonia européia* e *Ásia antes da Europa*, este último dedicado a cobrir a vida econômica asiática até os tempos modernos. Outros, como Marshall Hodgson (*Venture of Islan*) e Hichem Djait, tratam da centralidade do mundo muçulmano por largo período, até o século XVIII, enfatizando que ele abrigava a maior parte da população mundial.

A Geopolítica de Mackinder já havia relativizado a centralidade his-

13. Ford International Professor of Economics (Massachusetts Institute of Technology), Paul Krugman tem se dedicado – ao lado de Maurice Obstfeld, autor de *Economia internacional: teoria e política* – à crítica da gestão republicana nos EUA e de seus impactos sobre a economia mundial.

tórico-geográfica européia, quando apresentou a oposição de dois grandes poderes antagônicos pela supremacia mundial: o poder terrestre, “sediado no coração da Eurásia; e o poder marítimo, situado nas ilhas adjacentes ou nas regiões marginais eurásianas” (Mello, 1999, p. 11). Mackinder reviu a centralidade européia. Deslocou a Europa do centro para o oeste do planisfério e tornou-a parte de um sistema político fechado de âmbito mundial, subordinando-a à dinâmica da história asiática.

Um ponto central em todas as análises, possivelmente um conceito sempre presente de forma implícita, é o de centro-periferia, construído e desenvolvido a partir da periférica América Latina – e válido para o estudo de relações entre os diversos subcentros (sistemas-mundo particulares) e suas áreas de influência.

A análise da permanência da preponderância dos sistemas asiáticos, empreendida por Frank, mostra que – valendo-se de séries históricas compiladas pelos autores que mais se dedicaram ao estudo das “economias-mundo”, Braudel e Wallerstein – “a economia mundial permaneceu firmemente sob hegemonia asiática até o período entre 1750 e 1850, quando o poder de sua economia e de sua política começou a enfraquecer”.

A partir desse período, são bem conhecidos os relatos referentes à devastação do enorme parque manufatureiro indiano – com a brutal degradação do país, que se tornou a “jóia” do Império Britânico –, bem como o colapso dos impérios chinês e otomano e a adoção de alguns parâmetros ocidentais pelo Japão. No apogeu da civilização liberal, de que trata Polanyi (2000), até a Primeira Guerra Mundial, contudo, temia-se que a China fosse capaz de dominar os espaços vazios siberianos, algo que a Rússia poderia ser incapaz de ocupar e controlar, como analisa Mello (1999).

Novos pactos

Encerrado o período clássico da “civilização liberal”, viu-se a transferência da hegemonia de um país anglo-saxão para outro, com outra lógica imperial. Aos poucos, desapareceram instituições que respaldavam aquele mundo eurocêntrico, com o padrão-ouro, modificado após a Segunda Guerra Mundial, finalmente sendo extinto pelo governo americano em 1971. No planejamento americano para o reordenamento mundial

pós-1945 (que incluiu exageros como o Plano Morgenthau, de 1944, do secretário do Tesouro Henry Morgenthau), procurou-se o novo centro de uma economia-mundo capitalista para levar a cabo um processo de “deseuropeização”.

Um projeto vagamente idealista, mas de interesse do poder ampliado dos EUA, levou à montagem da Organização das Nações Unidas (ONU) e de suas agências econômicas, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), responsável por uma padronização das contas internacionais de todos os países, e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), mais conhecido como Banco Mundial. Por divergências internas do novo sistema internacional, criou-se um Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio, conhecido pela sigla inglesa GATT, décadas mais tarde transformado em Organização Mundial do Comércio (OMC), animado pela visão liberal de que o comércio internacional seria o melhor agente para a promoção da paz e da prosperidade mundiais.

O Banco Mundial foi criado para promover melhorias nas condições de vida dos povos periféricos do sistema-mundo capitalista, sob a hegemonia americana, ao final da Segunda Guerra. Ao elaborar critérios viáveis para análises comparativas válidas feitas por diferentes especializações, vem gerando, desde 1990, estatísticas sobre indicadores sociais e humanos. Em todos, as antigas regiões centrais, tornadas “secundárias” pela hegemonia ocidental, ganham destaque, embora o mundo muçulmano, em linhas gerais, tenha realce meramente quantitativo (o que provoca debates dentro e fora do Islã). Não é objetivo deste artigo mostrar a ascensão dos Estados asiáticos a partir de indicadores econômicos, que são abundantes, mas a mera classificação dos países relevantes atuais, de acordo com a capacidade de compra da moeda forte de trânsito internacional, o dólar dos EUA, o que serve para ilustrar a realidade da economia mundial contemporânea, como apresenta o quadro 3. Nele, os países estão arrolados pelo critério do *produto interno bruto* (PIB), indicador do valor agregado de todos os bens e serviços finais produzidos dentro de seu território econômico, independentemente da nacionalidade dos proprietários das unidades produtoras desses bens e serviços (transações intermediárias são excluídas e esse valor é medido a preços de mercado).

A medida empregada no quadro 3 é o *dólar internacional*, uma

moeda que teria o mesmo poder de compra em qualquer país. É uma forma de se neutralizarem os efeitos da taxa de câmbio, que diminui ou aumenta o PIB de um país. Por exemplo, no que diz respeito ao Brasil, sua “queda” no sistema econômico internacional – da oitava posição, em 1998, para a décima quarta, em 2004 – deveu-se principalmente à desvalorização acentuada de sua moeda após janeiro de 1999, e não só ao pequeno crescimento da atividade econômica do país. O quadro 4 apresenta a classificação, segundo a mesma fonte, com o critério do dólar a preço de mercado. Ambos os quadros mostram os destaques obtidos pelas economias asiáticas.

No primeiro, China, Japão e Índia estão em segundo, terceiro e quarto lugares; fechando o rol, Coreia do Sul e Indonésia em décimo quarto e décimo quinto. As economias latino-americanas aparecem com duas das antigas áreas coloniais que mais colaboraram para a acumulação primitiva européia: Brasil e México. Peru, Colômbia, Venezuela e Bolívia, componentes de outra unidade colonial de grande relevância – o vice-reino, que respondia por parcela expressiva do fornecimento da prata, vital aos negócios com a Ásia, notadamente a Índia –, sequer somados equiparam-se aos dois países citados. De Rivero (2002) esclarece as razões de seu atraso relativo. No segundo quadro, apenas a Indonésia está excluída. Porém, recente estudo da Agência Central de Inteligência (CIA) dos EUA coloca-a entre as potências das próximas décadas do século XXI, ao lado de Brasil, Índia e China.

Aliás, trabalho prospectivo semelhante foi amplamente difundido pela corretora Goldman & Sachs, quando se criou o acróstico BRIC, formado pelas iniciais de Brasil, Rússia, Índia e China, países que, em 2050, estariam consolidados, respectivamente, como celeiro do mundo, grande fornecedor de energia, centro prestador de serviços tecnológicos e centro manufatureiro mundial. A CIA não considerou a Rússia por ter avaliado que o declínio demográfico no território da ex-URSS comprometeria o futuro do país.

O rápido crescimento das economias asiáticas acarreta enorme esforço explicativo de parte dos economistas preocupados com a repercussão sobre a base mundial de recursos naturais. No âmbito da Economia Política, percebe-se que esses países optaram por manter ou adaptar a estratégia de

crescimento/desenvolvimento (utilizada, em linhas gerais, pelos Estados latino-americanos) até a penúltima década do século XX – algo como um neomercantilismo, reabilitado pela orientação keynesiana.

Quadro 3 *Mundo: principais economias (2004) – US\$ bilhões (paridade do poder de compra).*

	País	Produto interno bruto
1º	EUA	11.628,1
2º	China	7.123,7
3º	Japão	3.774,1
4º	Índia	3.363,0
5º	Alemanha	2.325,8
6º	Reino Unido	1.832,2
7º	França	1.744,3
8º	Itália	1.621,4
9º	Brasil	1.482,8
10º	Rússia	1.408,6
11º	Espanha	1.046,2
12º	México	1.014,5
13º	Canadá	993,1
14º	Coréia do Sul	980,7
15º	Indonésia	779,7

Fonte: Banco Mundial.

Quadro 4 *Mundo: principais economias (2004) – US\$ bilhões.*

	País	Produto interno bruto
1º	EUA	11.667,5
2º	Japão	4.623,4
3º	Alemanha	2.714,4
4º	Reino Unido	2.140,9
5º	França	2.002,6
6º	Itália	1.672,3
7º	China	1.649,3
8º	Espanha	991,4
9º	Canadá	979,8
10º	Índia	691,9
11º	Coréia do Sul	679,7
12º	México	676,5
13º	Austrália	631,3
14º	Brasil	604,9
15º	Rússia	582,4

Fonte: Banco Mundial.

Palma (2004) mostra como o capitalismo corporativo japonês beneficiou todo o seu entorno com a transferência de capitais e tecnologia, criando uma zona de prosperidade, enquanto os EUA, por diversos motivos, não fizeram o mesmo em sua periferia imediata, a América Latina. Para o autor, vale a terminologia criativa formulada pelo economista japonês K. Akamatsu, que comparou o processo de industrialização da periferia do Império do Sol a uma esquadrilha de gansos em vôo, seguindo um líder. Para a América Latina, que abandonou seus projetos de desenvolvimento, Palma reservou a melancólica denominação de “patos vulneráveis”.

É preciso considerar que, malgrado diversas análises de nova crise sistêmica, com a montagem de uma nova hegemonia no sistema capitalista sendo discutida, os EUA tiveram sucesso em montar um sólido tripé a partir de seus protetorados militares – Japão e Alemanha –, após 1945, como analisou Teixeira (1983). Além disso, desde o início do século

XXI, suas grandes corporações – um não tão novo, mas cada vez mais importante agente nas relações internacionais – também vêm tendo êxito em transferir unidades produtivas para a Ásia e realizar grandes ganhos com o comércio exterior – o governo chinês tolhe a remessa de lucros para as matrizes das empresas lá instaladas. Destaque-se que, no campo dos economistas, após a crise de 1973, vicejou uma concepção de decadência dos EUA que não previu a capacidade de recuperação de uma economia já calcada no capital financeiro. Como escreveu Fiori,

ao contrário dos seus antigos parceiros, os Estados Unidos cresceram durante as últimas décadas do século XX, liderando uma reestruturação profunda da economia mundial. Foi o período em que a economia nacional da China – e, logo depois, a da Índia – foi assimilada pelo ‘território econômico’ do capital financeiro norte-americano e se transformou na fronteira de expansão e acumulação capitalista do sistema mundial (2005, p. 34).

China e Índia detêm um terço da população mundial e suas economias crescem a taxas médias de 6% a 10% ao ano há duas décadas. Seu consumo de energia será suficiente para levar a uma reforma sem precedentes das matrizes energéticas de todo o mundo. A primeira, que Huntington (1997, p. 49) chamou de “civilização confuciana” ou “civilização que pretende ser um Estado”, apresenta um modelo diferente de capitalismo, frente às versões que disputam a primazia na economia-mundo capitalista. Para Fiori (2005), trata-se de um “capitalismo confuciano”, competitivo com as configurações que o sistema assumiu nos EUA (base do capitalismo liberal) e na Europa Ocidental (base do capitalismo social, em que persiste o Estado do bem-estar social keynesiano e se debate se uma Constituição descaracterizará essa forma de sistema social).

O quadro 5 apresenta a situação atual da China nos balanços de produção e consumo dos principais produtos, em termos mundiais, a partir de compilação feita por importante revista de negócios.

Um rearranjo geopolítico está em curso. Passa-se a discutir uma “geoeconomia” em função das novas demandas de “centros de poder reabilitados”. Novas economias-mundo, mais articuladas, crescem ce-

leremente, embora a “globalização” ou “mundialização” ocorrida sob a hegemonia americana ainda não se tenha equiparado, em termos de “abertura” das economias, àquela que ocorreu no apogeu da “civilização liberal”, como demonstraram Hirst e Thompson (1998).

Quadro 5 *China: participação na produção e no consumo de produtos selecionados (2004) em %.*

Produção	%	Consumo	%
Brinquedos	75	Carne suína	51
Relógios	75	Motocicletas	40
Calçados	55	Cimento	40
Câmeras digitais	50	Algodão	33
Contêineres	50	Televisores	32
Telefones celulares	35	Aço	31
Ônibus	33	Minério de ferro	30
Microondas	30	Ares-condicionados	30
Televisores	30	Lavadoras	24
Aço	27	Calçados (couro)	23
Geladeiras	20	Bicicletas	22
Caminhões	19	Cobre	20
Têxteis	17	Telefones celulares	20
Carros e picapes	14	Carne de frango	20
Navios	13	Geladeiras	16
		Petróleo	8

Fonte: *Exame*, 11 mai. 2005, edição 842, ano 39, n. 9.

Considerações finais

Para Marc Bloch, “a incompreensão do passado nasce afinal da ignorância do presente” (apud Chaveau e Tétard, 1999, p. 10). O clima de perplexidade detectado em todas as áreas – acadêmicas e empresariais – com a “competitividade asiática” é uma expressão de como concepções arraigadas em diversos campos do conhecimento, na área de Ciências Sociais, levaram a explicações enviesadas. Recentes discussões em todo

o mundo, com a criação de centros de estudos asiáticos (no Brasil, foram abertos pelo menos três centros de estudos Brasil-China em 2004 e 2005), exigem até mesmo reformas curriculares. Economistas passaram a estudar *Relações Internacionais*. Historiadores incorporaram à sua formação a *História da Ásia*. Desse modo, o maior conhecimento do presente iluminará o passado.

A marcha da insensatez, livro da historiadora Bárbara Tuchman, traça um painel de paradoxos registrados ao longo de milênios, todos relacionados a opções dos mais diferentes governos por políticas que, mesmo em seu tempo, podiam ser vistas como contrárias a seus próprios interesses. É fundamental nessa obra o fato de a autora ter identificado que sempre estiveram disponíveis àquelas pessoas alternativas viáveis e, o que é mais importante, elas eram conhecidas – havia a possibilidade de outros caminhos terem sido adotados. Não o foram e o desastre sempre apareceu: a Guerra de Tróia, a dispersão das tribos de Israel, a rendição de Montezuma, a devassidão dos papas no final da Idade Média europeia, a Guerra do Vietnã... Na atualidade, não faltam críticas ao comportamento e às idéias que embasam a desenfreada busca por ganhos em todo o mundo, a partir de corporações localizadas em poucos Estados nacionais, sobre cujas políticas têm grande e por vezes determinante influência. Igualmente, registros do aumento das desigualdades e das tensões são cada vez mais abundantes e disponíveis aos pesquisadores das ciências sociais.

Wallerstein afirmou que,

quando se estuda um sistema social, as linhas clássicas de divisão no seio das ciências sociais são irrelevantes. Antropologia, Economia, Ciência Política, Sociologia – e História – são divisões ancoradas numa concepção liberal do Estado e na sua relação com setores funcionais e geográficos da ordem social. Têm algum sentido se o foco de estudo forem as organizações. Perdem-no completamente se o foco de estudo for o sistema social. Não estou a apelar para uma abordagem multidisciplinar do estudo dos sistemas sociais, mas antes para uma abordagem unidisciplinar (1990, p. 22).

O presente artigo procurou apresentar diferentes visões da evolução da economia mundial com o objetivo de que fossem avaliados, no escopo de uma história da economia internacional, os movimentos de longo prazo. De um lado, o recente desmoronamento das economias planificadas e as doutrinas da “nova” guerra americana e, de outro, o esfacelamento do Império Áustria-Hungria – incapaz de resolver o dilema de associar uma parte industrializada da Europa a outra agrária, na passagem entre dois mundos – podem ser mais bem entendidos se é feita uma análise desse tipo.

Segundo Chaveau e Tétart (1999, p. 11), “Jacques le Goff [...] reafirmava que a história do presente é freqüentemente melhor feita pelos sociólogos, politólogos, alguns grandes jornalistas do que pelos historiadores”. Isso porque, como observou Rémond (1999), a necessidade do estabelecimento de uma “hierarquia entre as ordens dos fatos” está por trás das dificuldades que se apresentam à análise do presente, que por sua vez justificam a necessidade que ele apontou de uma nova história política. Rémond defendeu ainda “um ancoramento da reflexão nas cronologias com várias entradas sociais, econômicas, culturais e políticas” (1996, p. 121).

Desde fins do século XX, quando a entidade “mercado” procura – e parece conseguir – controlar todos os espaços, territoriais e mentais, aparecem análises como as de Huntington e Fukuyama, proponente não só de um “fim da história”, mas, em seu livro mais recente, de critérios para intervenções “humanitárias” destinadas a substituir “Estados fracassados” por “administrações eficientes” (e mais palatáveis aos financiadores das ditas intervenções). Nas citações de Fukuyama, de Estados nacionais que não atenderam a seu “escopo”, de fato encontram-se aqueles que Guibernau (1997) considerou “ilegítimos”, os Estados que “incluem em seu território diferentes nações ou partes de outras nações” – sendo “legítimos” aqueles em que “Estado e nação são coexistentes” –, o tipo de Estado nacional que a Europa Ocidental desenvolveu, mas que não se formou naturalmente em outros continentes, para os quais as instituições européias foram transplantadas, por vezes pela força.

Para Arrighi, diferentemente da visão braudeliana, não é pela imitação dos centros hegemônicos que novas hegemônias são criadas, e, sim, por

inovações que outras economias podem produzir. Assim, o “capitalismo histórico” passou por três situações em que se reciclou:

A primeira foi típica do começo do capitalismo: teve origem em problemas de ‘acumulação primária’ e foi no final suplantada pela Revolução Industrial e pelo estabelecimento da hegemonia mundial britânica. O segundo impasse foi típico do capitalismo pleno: teve origem em problemas de ‘comodificação’ e foi no final suplantado pela Revolução Organizacional e pelo estabelecimento da hegemonia mundial norte-americana. O terceiro impasse é este que está sendo enfrentado agora pelo capitalismo tardio. Ele tem origem em problemas de ‘superacumulação’, e é improvável que seja suplantado por algo que não corresponda a uma grande reorganização da economia mundial em termos não capitalistas (1998, p. 33).

Portanto, tal concepção levou Arrighi a supor que os prognósticos do Manifesto Comunista são hoje mais prováveis do que foram nos últimos cem anos, embora – como registrou Fernando Haddad no prefácio de *A ilusão do desenvolvimento*, de onde se retirou a citação acima – esse autor não seja “peremptório nas suas afirmações, como, aliás, convém a um conhecedor de Braudel, que foi dos primeiros a enfatizar a flexibilidade aparentemente ilimitada e a capacidade de mudança e adaptação do sistema capitalista”.

Aparecem também análises sobre um império desterritorializado, a partir do trabalho instigante de Hardt e Negri (2001) e das possibilidades levantadas por Guéhenno (1994). Conforme Rouanet (1999, p. 229), “ninguém sabe ao certo se tudo isso anuncia uma nova Idade Média ou uma Renascença. Há uma consciência de ruptura”.

Referências bibliográficas

- ALENCASTRO, Luiz Felipe de. *O trato dos viventes: formação do Brasil no Atlântico Sul*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- ALMEIDA, Fernando Roberto de Freitas. “Convergência nas análises sobre a atuação do conceito de forças profundas em diferentes visões do sistema internacional. A partir de um texto de Eric Hobsbawn”.

- Revista CADE*, Rio de Janeiro (Faculdade Moraes Júnior), jan.-jun. 2003, ano 4, n. 8, pp. 149-64.
- ARRIGHI, Giovanni. *A ilusão do desenvolvimento*. Trad. Sandra Vasconcelos. Petrópolis: Vozes, 1998.
- . *O longo século XX*. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: UNESP, 1996.
- BEAUD, Michel. *História do capitalismo: de 1500 aos nossos dias*. Trad. Maria Ermantina Galvão Lopes Pereira. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- BRAUDEL, Fernand. *Civilization and capitalism*. Nova Iorque: Harper and Row, 1981-1984, 3 v.
- . *The Mediterranean and the Mediterranean world in the age of Phillip II*. Nova Iorque: Harper and Row, 1972, 2 v.
- BURKE, Peter. *A Escola dos Annales (1929-1989): a revolução francesa da historiografia*. Trad. Nilo Odalia. São Paulo: UNESP, 1997.
- CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. Trad. Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: UNESP, 2004.
- CHAVEAU, A. e TÉTARD, Ph. (orgs.). *Questões para a história do presente*. Bauru: EDUSC, 1999.
- COGGIOLA, Osvaldo. *O capital contra a história: gênese e estrutura da crise contemporânea*. São Paulo: Xamã/Pulsar, 2002.
- DAIX, Pierre. *Fernand Braudel: uma biografia*. Trad. Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- DE RIVERO, Osvaldo. *O mito do desenvolvimento: os países inviáveis no século XXI*. Trad. Ricardo A. Rosenbusch. Petrópolis: Vozes, 2002.
- DUPAS, Gilberto. *Ética e poder na sociedade da informação*. São Paulo: UNESP, 2001.
- FIORI, José Luís. “A fome dos gigantes”. *Carta Capital*, São Paulo, 6 abr. 2005.
- FOUGEYROLLAS, Pierre. “O Brasil na lanterna”. *Carta Capital*, São Paulo, 20 jul. 2005.
- . *L'obscurantisme contemporain*. Paris: Papyrus, 1983.
- FRANK, André Gunder. “Reescrevendo a história mundial”. In

- PROCÓPIO, Argemiro (org.). *Relações internacionais: os excluídos da Arca de Noé*. São Paulo: Hucitec, 2005, pp. 15-66.
- FUKUYAMA, Francis. *Construção de Estados: governo e organização no século XXI*. Trad. Nivaldo Montingelli Júnior. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.
- GALBRAITH, John Kenneth. *Anatomia do poder*. Trad. Hilário Torloni. São Paulo: Pioneira, 1989.
- . *Uma viagem pelo tempo econômico: um relato em primeira mão*. Trad. Nivaldo Montingelli Júnior. São Paulo: Pioneira, 1994.
- GUÉHENNO, Jean Marie. *O fim da democracia: um ensaio profundo e visionário sobre o próximo milênio*. Trad. Howard Maurice Johnson e Amaury Temporal. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.
- GUIBERNAU, Montserrat. *Nacionalismos: o Estado nacional e o nacionalismo no século XX*. Trad. Mauro Gama e Cláudia Martinelli Gama. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- HARDT, Michael e NEGRI, Antonio. *Império*. Trad. Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- HIRST, Paul e THOMPSON, Grahame. *Globalização em questão*. Trad. Wanda Caldeira Brant. Petrópolis: Vozes, 1998.
- HOBSBAWN, Eric. *A questão do nacionalismo: nações e nacionalismo desde 1780*. Trad. Carlos Lains. Lisboa: Terramar, 1998.
- e RANGER, Terence. *A invenção das tradições*. Trad. Celina Cardim Cavalcante. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- HUNTINGTON, Samuel. *O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial*. Trad. M. H. C. Côrtes. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.
- JAY, Peter. *A riqueza do homem: uma história econômica*. Trad. Maria Teresa Machado. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- LE GOFF, Jacques. *The birth of Europe*. Oxford: Blackwell Publishing, 2005.
- MELLO, Leonel Itaussu Almeida. *Quem tem medo da geopolítica?* São Paulo: EDUSP/Hucitec, 1999.
- PALMA, Gabriel. “Gansos voadores e patos vulneráveis: a diferença da liderança do Japão e dos Estados Unidos, no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina”. In FIORI, José Luís (org.).

- O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2004, pp. 393-454.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Trad. Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- RÉMOND, René. *Por uma história política*. Trad. Dora Rocha. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- . “O retorno do político”. Trad. Ilka Stern Cohen. In CHAVEAU, A. e TÉTARD, Ph. (orgs.). *Questões para a história do presente*. Bauru: EDUSC, 1999, pp. 51-60.
- RENOUVIN, Pierre. e DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Introdução à história das relações internacionais*. São Paulo: Difel, 1967.
- ROUANET, Sérgio Paulo. *As razões do Iluminismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- STRATHERN, Paul. *Uma breve história da economia*. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.
- TEIXEIRA, Aloísio. *O movimento da industrialização das economias capitalistas centrais no pós-guerra*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983.
- TODD, Emmanuel. *A ilusão econômica: ensaio sobre a estagnação das sociedades desenvolvidas*. Trad. Maria Alice A. de Sampaio Doria. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.
- TOYNBEE, Arnold J. *Estudos de história contemporânea*. Trad. Brenno Silveira e Luiz de Sena. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1961.
- TUCHMAN, Bárbara W. *A marcha da insensatez: de Tróia ao Vietnã*. Trad. Carlos de Oliveira Gomes. Rio de Janeiro: José Olympio, 2003.
- WALLERSTEIN, Immanuel. *Capitalismo histórico e civilização capitalista*. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.
- . *O declínio do poder americano*. Trad. Elsa T. S. Vieira. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.
- . *O fim do mundo como o concebemos: ciência social para o século XXI*. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Revan, 2002a.
- . *Após o liberalismo: em busca da reconstrução do mundo*. Trad. Ricardo Aníbal Rosenbusch. Petrópolis: Vozes, 2002b.
- . *Mundialização ou era de transição? Uma visão de longo prazo da trajetória do sistema-mundo*. Trad. Andréia Galvão e José Marcos Nayme Novelli. São Paulo: Xamã, 2003.

———. *O sistema mundial moderno*. Trad. Carlos Leite, Fátima Martins e Joel de Lisboa. Porto: Afrontamento, 1990, 2 v.

Movimentos migratórios: resgate necessário nas Relações Internacionais

Lená Medeiros de Menezes

It's not racist to impose limits on immigration.

A conclamação acima, inscrita em *outdoors* espalhados pela Inglaterra, constituiu-se em instrumento de propaganda e divulgação da campanha do Conservative Party nas eleições realizadas em 2005. Com letras pretas sobre fundo branco, a inscrição representava a síntese emblemática de uma campanha quase monocórdia, voltada para o estabelecimento de limites à imigração e orientada principalmente para os bolsões de pobreza das cidades industriais.¹ Dessa forma, a propaganda eleitoral, também na Inglaterra, passava a incorporar a tendência cada vez mais difundida no contexto da União Européia: a preocupação com a imigração e com os desdobramentos da presença do “outro” no cotidiano.

O apelo antiimigrantista dirigido ao público buscava, de alguma maneira, colocar-se no contexto de um discurso “politicamente correto”, em um país tradicionalmente caracterizado pelo encontro de muitas etnias – exemplo citado em diversas análises sobre multiculturalismo. À medida que proclamava a inexistência de uma equação de igualdade entre restrições à liberdade de imigração e racismo, a propaganda demonstrava, pelo avesso, que a associação fazia-se presente de modo inevitável,

1. Nos *folders*, a propaganda fazia-se ainda mais incisiva, com palavras de ordem como: “*The law should protect me, not burglars!/ It's not racist to impose limits on immigration/ I mean, how hard is it to keep a hospital clean!/ Are you thinking? What we are thinking?*”. Na contracapa do material de propaganda, o que deveria representar mais quatro anos de “Mr. Blair”: “*Average council tax of 2.000 pound/ Violent crime spiralling out of control/ Unlimited immigration/ Dirty hospitals/ Long waiting lists/ More pensioners relying on means testing/ More children suffering because of poor discipline in schools/ More waste and higher taxes*”. Direta ou indiretamente, cada um desses motes guardava relação com a imigração, com a proposta objetiva de, no primeiro ano de governo, fixar limites anuais no número de pessoas que poderiam se estabelecer na Inglaterra.

quer no plano das representações, quer no nível concreto das relações interpessoais e interétnicas. Afinal, o que se colocava em questão eram indivíduos e povos provenientes de espaços “paridores” de imigrantes econômicos, que ameaçavam equilíbrios orgulhosamente construídos.

Para o estudioso dos movimentos migratórios, o significado da campanha vai ainda mais além. Longe de representar um simples apelo transitório, com temporalidade circunscrita à conjuntura eleitoral, ele evidencia que nenhum dos países europeus mostra-se imune à lógica que se projeta como o grande paradoxo em tempos de globalização: a restrição à circulação dos indivíduos (principalmente trabalhadores dos países pobres) em oposição à cada vez mais glorificada livre circulação de produtos e capitais que caracteriza a economia globalizada. Esse paradoxo apresenta-se hoje como o principal responsável pela formação de verdadeiros “guetos” de mão-de-obra barata nos países que se caracterizam como lugares de partida. Nesse contexto, a escolha da Inglaterra como o *locus* inicial de nossas reflexões não é aleatória ou fortuita, pois ela é tradicionalmente conhecida como a mais tolerante das nações européias frente à diferença representada pelo estrangeiro.²

Desvelado como o outro nos momentos de dificuldades, o estrangeiro tendeu, de forma recorrente na história, a se transformar no culpado pelos problemas enfrentados pelas economias avançadas, sendo uma espécie de “bode expiatório” de primeira e última instâncias. Bem-vindos em momentos de euforia e expansão, quando seu trabalho colabora para o desenvolvimento econômico, eles passam a ser vistos como o “outro” que amedronta e ameaça, tão logo a visão benigna em relação à imigração seja superada. Isso aconteceu, por exemplo, com os Estados Unidos do entre-guerras e, mais recentemente, com a Europa do pós-1974.

Com relação à França contemporânea, por exemplo, Emmanuel Todd (1997, p. 13) alertou para o fato de que aquilo que se tornou conhecido

2. Em outra conjuntura de dificuldades para a imigração – o entre-guerras –, a Inglaterra foi o único dos grandes países ocidentais que se manteve imune às práticas discricionárias então estabelecidas. Essas práticas estabeleciam não só limites à entrada, mas regulavam, com severidade, a permanência dos imigrantes em solo estrangeiro, mais uma vez tornados “indesejáveis” (Menezes, 1997).

como “mal francês” – desemprego, desigualdade na distribuição de renda, imobilismo e temor do futuro – tem levado “à busca de culpados”, e a culpa recai, quase como ato reflexo, sobre os imigrantes. Por isso, eles são representados como ameaças latentes, o que se desdobra em uma vigilância cada vez maior por parte das instituições policiais e em sua segregação em guetos da periferia. No caso da França, as chamadas *cités*, onde os cidadãos franceses decididamente não circulam, estão sujeitas a diferentes formas de silenciamento, rompido apenas quando a xenofobia se traduz em atos de violência.³ Não nos esqueçamos de que muitos filhos de imigrantes lutam, não raras vezes por toda uma vida, para conquistar o acesso à nacionalidade e, portanto, à cidadania,⁴ visto que o direito ao solo, em países como a França, não se aplica como naturalmente adquirido.⁵

Observe-se que, no pós-11 de setembro, a vinculação estabelecida entre terrorismo e imigração vem incrementando a discriminação ao “outro” por todo o mundo desenvolvido, tornando os árabes que vivem em solo estrangeiro – e não apenas os fundamentalistas do terror – potencialmente suspeitos e alvos, portanto, de vigilância e controle, passíveis de punição sem formalização de culpa.

Em uma época na qual o fim do Estado-nação já é anunciado por alguns teóricos, o renascimento de nacionalismos radicais e a revisitação de atitudes xenófobas causam perplexidades, expondo novas, antigas e recorrentes questões no tocante às relações de alteridade travadas

3. A referência tem por base os incêndios que, em 2005, destruíram prédios habitados por imigrantes africanos, em localidades como L’Hay-les-Roses, nos arredores de Paris – ao que tudo indica, incêndios criminosos. Ver reportagem publicada pelo *Jornal do Brasil* (5 set. 2005, p. A9).

4. Em solo europeu, o imigrante não toma, necessariamente, os postos ocupados pelos nacionais, tendo em vista que, regra geral, ele se volta para setores nos quais há carência de mão-de-obra, como o de serviços. Segundo previsões da Organização Internacional do Trabalho (OIT), por outro lado, a Europa precisará de 160 milhões de imigrantes até 2050, a fim de suprir vagas decorrentes de aposentadorias, em uma população formada principalmente por faixas etárias mais avançadas.

5. No caso do matrimônio entre franceses e estrangeiras, por exemplo, a conquista da cidadania passa por uma investigação da nacionalidade francesa até a terceira geração.

no plano dos indivíduos e das nações. Nesse contexto, os imigrantes tornam-se matéria de alta política e invadem a pauta das preocupações internacionais.

Os processos de desvelamentos que têm se desenvolvido impõem a necessidade de uma revisão nos aparatos epistemológicos e teóricos das Relações Internacionais. Nessa revisão, torna-se imperativo que o estudo das migrações internacionais projete-se como tema autônomo e objeto crucial de reflexão. Utilizando-nos da proposta de Hatton e Williamson, atrevemo-nos a dizer que, considerado o campo transdisciplinar das Relações Internacionais, “a História seria um bom lugar para procurar por respostas” (1994, p. 3).

A preocupação com a temática das migrações no campo da História das Relações Internacionais não é nova. Podemos mesmo dizer que ela vem sendo recorrente desde que os *Annales* propuseram a revolução das fontes e a ampliação dos campos de investigação, com as relações internacionais projetando-se como terreno fértil de pesquisa. É verdade que essa preocupação tem maior visibilidade em conjunturas de grandes mudanças, ou naquelas que poderiam ser caracterizadas como de “crise” na ordem internacional – descontinuando a tendência de o tema ser relegado à Demografia e ao Direito Internacional.

Em um processo de recorrências e recuos, uma atenção especial deve ser dada aos trabalhos desenvolvidos pelos historiadores das relações internacionais ligados ao Instituto Pierre Renouvin, sempre sensíveis às mudanças teóricas ocorridas no campo da história. Em primeiro lugar, aos do próprio Renouvin e, em segundo, aos de J. B. Duroselle, René Girault e Robert Frank.

Em sua *Introdução à história das relações internacionais*, cuja primeira edição data de 1964,⁶ Renouvin destaca os movimentos migratórios como parte das condições demográficas que, por ele, são incluídas no rol das forças profundas que afetam as relações internacionais.⁷ Como qualquer obra, o livro traz as marcas da temporalidade na qual foi escrito

6. Essa obra foi antecedida pela publicação, por Pierre Renouvin, da coleção *Histoire des relations internationales*, editada entre 1953 e 1958.

7. Além das condições demográficas, nas quais estariam incluídos os movimentos

e os traços da geração a que pertence o autor, nascido em 1893 e falecido em 1979. Ele testemunhou, portanto, as duas grandes guerras, responsáveis por alterações profundas na ordem internacional e pela emergência da questão (e)imigratória na pauta internacional, com o problema dos refugiados interferindo nos esforços da reconstrução européia e da construção da paz no pós-1945.

A partir da percepção desses enquadramentos, podemos compreender, por exemplo, por que determinadas temáticas aparecem privilegiadas no texto. Em primeiro lugar, vemos a ênfase dada aos fluxos que constituíram a chamada “terceira onda” dos movimentos migratórios, ao longo da qual a Europa espalhou-se pelo mundo e em razão da qual, mais tarde, passou a receber contingentes populacionais do ultramar. Em segundo lugar, verificamos o destaque dado aos “vinte anos de crise” – 1919 a 1939 (Carr, 2001) – na análise dos litígios internacionais. Por fim, percebemos a opção do autor de evitar a discussão de fenômenos ainda em ebulição, tais como o processo de descolonização na África ou as dificuldades encontradas no tratamento da questão dos refugiados pela Organização Internacional para os Refugiados (OIR) e, posteriormente, pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) – órgãos cujas atuações sempre se mostraram condicionadas pelas disputas ideológicas que acompanharam a bipolarização e a Guerra Fria.

Relevante para a discussão teórica no campo da História das Relações Internacionais, o livro permaneceu, durante muito tempo, referência isolada para a reflexão acerca do impacto dos processos (e)imigratórios nas relações entre os Estados e as nações. Tais processos apareciam secundarizados face à temática da Guerra Fria e de seus desdobramentos, ainda que pudessem ser analisados como parte desses mesmos desdobramentos.

Mais tarde, sob outro ângulo de análise, em *Todo império perecerá*, publicado em língua francesa em 1981, Duroselle enunciaria uma nova

migratórios, seriam destacados, como forças profundas, os fatores geográficos, as forças econômicas, as questões financeiras, o sentimento nacional e o pacifista, os nacionalismos, a personalidade do homem de Estado e o “interesse nacional” (Renouvin e Duroselle, 1967).

teoria para as relações internacionais. De suas considerações, consta o destaque ao estrangeiro como objeto autônomo de reflexão, a partir da justificativa de que “a noção de ‘estrangeiro’ é a única que permite colocar no mesmo conceito de ‘relações internacionais’ as relações entre Estados, unidades políticas [...] e indivíduos ou grupos de tipos não relacionados com o Estado” (2000, p. 49).

Em acréscimo, o autor manifesta seu desejo de que viessem a ser compreendidos “estudos históricos com uma grande amplitude sobre o conceito, sobre as palavras que representaram ou representam, sobre os comportamentos infinitamente variáveis que suscitam a existência do ‘estrangeiro’” (ibid.).

Escrevendo em um tempo no qual a palavra estrangeiro⁸ ganhava contornos maximizados, no contexto de uma Europa onde o desemprego começava a ser problema de primeira ordem, o historiador buscava sensibilizar o leitor para a dialética que se travava entre o individual e o coletivo nas Relações Internacionais. Ainda que não tivesse usado a questão da alteridade no sentido do confronto entre o “eu” e o “outro” em terra estrangeira,⁹ Duroselle mostrava-se sensível à diversidade dos fluxos e à necessidade da proposição de uma tipologia do estrangeiro, destacando como tipos emblemáticos os cidadãos de outro Estado, os grupos de imigrantes não naturalizados, as populações “submissas” e as “protegidas” ou sob “mandato”, propondo ainda uma discussão sobre a existência do “estrangeiro em função de uma situação psicológica” (ibid., p. 55).

Mais do que criar possibilidades de reflexão, Duroselle clamava pela revisão da dinâmica estabelecida entre política interna e externa sob a perspectiva do estrangeiro. Por outro lado, problematizava, ainda que nas entrelinhas, a interferência de processos de discriminação e exclusão

8. A condição de estrangeiro, em termos de direito internacional, é tradicionalmente concebida em estreita conexão com a noção de soberania nacional (ver Berger, 2000).

9. Essa foi uma perspectiva que ganhou destaque no 19º Congresso de Ciências Históricas, realizado em Oslo (Noruega), em 2000, quando o Comitê de História das Relações Internacionais, por proposta do historiador Robert Frank, do Instituto Pierre Renouvin, contemplou, como um de seus dois temas, as imagens do “outro” ao longo dos séculos XIX e XX.

que então tomavam forma, assim como refletia acerca da complexidade, intensidade e diversidade que atingiam os processos de deslocamento, impondo a análise das diferentes faces dos indivíduos que migravam, dos vários fluxos desenhados e das distintas razões dos atos de emigrar e imigrar.

Por ocasião do Congresso de Ciências Históricas, realizado em Oslo em 2000, Robert Frank, então diretor do Instituto Pierre Renouvin, viria a retomar, sob novas perspectivas, algumas das preocupações de Duroselle ao propor, no âmbito do Comitê de Relações Internacionais, o simpósio intitulado *The images of the peoples and the History of International Relations from 18th century to the present day*. Esse simpósio, revelador das novas preocupações que se abriam no campo das Relações Internacionais, dividiu com a tradicional História Diplomática o cenário de discussões do comitê, em um contexto no qual uma série de políticas antiimigrantistas estava em curso na Europa e processos de xenofobia multiplicavam-se por toda a parte, apesar dos debates existentes sobre multiculturalismo.

A inscrição de cerca de cinquenta trabalhos no referido simpósio daria uma demonstração inequívoca de que o tema não era mais marginal e exigia um estatuto autônomo no contexto dos estudos das relações entre os Estados e as nações. Tal proposição, ademais, tinha por pano de fundo algumas mudanças de perspectivas nas ciências históricas, as quais foram apontadas por Girault ao destacar a entrada em cena do “estudo das representações, do imaginário dos povos, grupos e individualidades frente a outros tantos povos, grupos e individualidades”.

Ainda que o problema (e)imigratório possa ser considerado tão antigo quanto a própria humanidade, os fenômenos migratórios de massa foram invenções dos séculos XIX e XX. Foi a partir da emergência desses novos deslocamentos que a metáfora da onda¹⁰ mostrou-se apropriada para explicar a recorrência de fluxos e refluxos no realocamento de indivíduos e povos. Presentes ao longo dos tempos, comportamentos

10. No livro de Duroselle (2000, pp. 241-55), a noção da onda nas relações internacionais compõe um capítulo.

de vigilância, controle e repressão assumiram novas dimensões com a consagração do Estado-nação no Oitocentos. Questões como soberania e interesses nacionais colocaram-se, então, como pré-condições essenciais para a existência do próprio Estado, o que passou a se contrapor à defesa ao direito e à liberdade de migrar, corolário do princípio básico da economia clássica, segundo o qual o mercado deve regular toda a atividade econômica.

A tensão criada perpassou os séculos XIX e XX, mantendo-se ainda sem solução visível, pelo menos no quadro de um sentimento nacional que, longe de esmaecer, teima em marcar as diferenças entre o “eu” e o “outro” nos planos individual e coletivo, conferindo às migrações internacionais, segundo alguns estudiosos, o caráter de “fenômeno social anômalo” (Baganha, 1993, p. 28).

A ampla circulação de pessoas – que caracterizou a era da Grande Imigração (1870-1914) e correspondeu à fase do imperialismo e da projeção européia sobre o mundo – foi substituída pela tendência ao fechamento das fronteiras no período entre guerras. Nesse instante, os governos autoritários que se instalavam por todos os lugares falavam a linguagem de um ultranacionalismo que, em sua vertente econômica, caminhava para a defesa da autarcia¹¹ – caso da Alemanha e da Itália. À medida que desmoronava a democracia, ruía a possibilidade da livre circulação dos indivíduos e os deslocamentos assumiam a caracterização de deslocamentos forçados por imposição do Estado. Foi, portanto, num contexto de rígido controle sobre a emigração e a imigração que a guerra de 1939 eclodiu, tornando-se ela própria responsável por pressões de novos e dramáticos deslocamentos.

Terminada a guerra, teve início uma fase na qual os movimentos migratórios transformar-se-iam em processos extremamente complexos, impondo a necessidade da formulação de novas tipologias e maior agilidade no processo de tomada de decisão por parte dos diferentes Estados. Por outro lado, a consagração da paz pelo direito, ensaiada de forma tímida no

11. Autarcia é o regime no qual as fronteiras econômicas são praticamente fechadas, com as importações sendo admitidas apenas no caso de se referirem a matérias-primas vitais ao desenvolvimento do país.

entre-guerras,¹² tornaria os deslocamentos populacionais matéria destacada nas atribuições dos organismos internacionais. Em 1945, por exemplo, sete milhões de pessoas deslocadas das zonas aliadas necessitavam de repatriação. Este problema foi imediatamente assumido pela ONU,¹³ com a questão do repatriamento impactando as discussões do conselho de segurança, em virtude das disputas e tensões leste-oeste.

Um problema que parecia momentâneo, entretanto, mostraria sua durabilidade, com a eclosão dos conflitos localizados no contexto da Guerra Fria e dos processos de descolonização e “balcanização” posteriormente postos em andamento, sucedidos pelas guerras imperialistas da era da globalização. O relatório da ONU sobre migrações, publicado no início de 2002, por exemplo, viria a contabilizar, como resultado desses processos, a cifra de 175 milhões de pessoas habitando territórios localizados fora de seus países de origem, o que representava o dobro dos quantitativos relativos a 1975 – número que toma outro significado quando lembramos que, em 1960, a cifra não passava dos 76 milhões, demonstrando o impacto da crise do petróleo no processo.

Por conta desse impacto, a década de 1970 traria mudanças no quadro das migrações internacionais. Foi a partir dela que se deu a “virada” das áreas ricas, notadamente da Europa, no sentido da adoção de políticas imigratórias restritivas – processo que se aprofundou nas décadas posteriores, com o crescimento do desemprego e as crises ocorridas nos sistemas previdenciários e de saúde. Até então, uma visão positiva caracterizava o enfrentamento com o processo imigratório, face à necessidade de mão-de-obra que sustentasse o crescimento. Porém, finda tal necessidade, iniciou-se uma fase de práticas discricionárias que fomentariam, por tabela, a ilegalidade – até porque as razões de saída estavam longe de ser amenizadas, fazendo crescer enormemente a lista dos países fornecedores de refugiados, imigrantes econômicos em últi-

12. A Liga das Nações criaria posteriormente uma comissão específica para resolver o problema dos refugiados russos na Europa.

13. A Organização Internacional de Refugiados (OIR) foi criada em 1947, e a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), em 1951.

ma instância: Afeganistão, Ruanda, Iugoslávia, Moçambique, Somália, Etiópia, Eritreia, Libéria, Angola, Azerbaijão, Turquestão, Haiti, Sudão, Serra Leoa, Burundi, Sri Lanka, Armênia, entre outros.

Como protagonistas anônimos a forçar as portas da mídia, novos atores irromperam na cena internacional, impactando as relações entre os Estados e as nações com uma nova visibilidade que incidia sobre determinados tipos de imigrante. Como parte desse panorama, processos foram inaugurados e outros, antigos e/ou recorrentes, ganharam novas dimensões. Por conta das alterações ocorridas em um mundo de perplexidades crescentes, a demanda por teorias que dêem conta das transformações em curso impõe-se como imperiosa necessidade, com a tendência cada vez maior do alargamento dos horizontes das relações internacionais para fora dos limites do Estado. A superposição de diferentes temporalidades nos leva a lembrar Braudel (1967), quando ele afirma que o novo nunca é inteiramente novo, porquanto coabita com o constante e o repetitivo, o que estabelece uma rica e desafiadora dialética, na qual razões muito antigas – a necessidade de transformar sonhos em realidade em terra estrangeira, por exemplo – dialogam com processos inéditos, como a fuga ao narcotráfico ou ao terror.

Em nenhum outro momento da história foi tão imperiosa a necessidade de uma análise profunda acerca dos distanciamentos (físicos e mentais) existentes entre países pobres – não desenvolvidos ou em desenvolvimento, geralmente locais de partida – e ricos – lugares de chegada –, submetidos a realidades muito diferenciadas. A exclusão crescente dos países do Terceiro Mundo¹⁴ multiplica razões e impulsos que pressionam na direção dos deslocamentos: guerras e guerrilhas; terrorismo; intolerância étnico-religiosa; urbanização acelerada sem o contraponto da melhoria das condições de vida; tráfico de drogas; comercialização de homens, mulheres e crianças; violência no campo e na cidade; secas e desastres ecológicos etc. No seio dessa lista, há relatos dramáticos, que desmentem o alcance do paraíso com o “fim da história”. O relato a seguir mostra a fragilidade dos conceitos e das leis internacionais,

14. Embora o termo não seja mais adequado, graças ao fim da bipolarização, foi usado aqui por falta de um melhor.

quando o que se coloca em cena são homens pobres em fuga da terra natal.

No dia 28 de agosto de 2001, um navio cargueiro de bandeira norueguesa, denominado Tampa, resgatou 438 pessoas que estavam em um barco indonésio à deriva em alto-mar. A maioria dessas pessoas vinha do Afeganistão, mas também havia passageiros do Sri Lanka e do Paquistão, todos tentando chegar à Austrália. Durante uma semana, o Tampa permaneceu no mar, vigiado pela Marinha australiana e impedido de atracar em qualquer outro lugar do mundo. Os passageiros, que se recusavam a voltar, resolveram fazer greve de fome, aumentando a dramaticidade da situação.

A imprensa se dividiu entre as caracterizações de um navio “cheio de refugiados” ou “cheio de imigrantes ilegais”. A recusa da Austrália no recebimento dos refugiados pautou-se na afirmação de que a “carga” do Tampa era responsabilidade da Indonésia ou da Noruega. Após ameaçar mandar o Exército ao porto para impedir que os passageiros desembarcassem, a Indonésia recuou, aceitando recebê-los.

Paradigmático, o fato serve para ilustrar a complexidade hoje existente em termos das migrações. Em primeiro lugar, as confusões semânticas, intencionais ou não, dificultam enormemente a questão do refúgio. Em segundo, as explicações realistas ou neo-realistas perdem sua onipotência de análise frente ao impacto do humano, que força as portas das consciências – afinal, a “carga” era humana e sofria, clamava e chorava por solução. Em terceiro, mas não em último, a presença do Estado e dos “interesses do Estado” tendeu a falar mais alto do que o clamor público internacional.

Considerando-se tudo aquilo que tem sido objeto de discussão até aqui, a análise histórica da lógica das políticas imigratórias adotadas não pode deixar de contemplar duas questões principais: o lugar ocupado por cada um dos países envolvidos no jogo das forças internacionais e as representações existentes em relação às similaridades e às distinções que possibilitam, em última instância, comportamentos de aceitação ou de repulsa aos estrangeiros. Esse jogo complexo opõe e contrapõe a questão humanitária às razões de Estado, o direito à busca por dignidade aos processos de segregação, as razões do “eu” (individual ou coletivo) às

motivações do “outro” e as disposições legais às práticas discricionárias tecidas à margem das leis.

Regra geral, os dispositivos legais, escudados por “interesses nacionais”, deixam de contemplar questões cruciais, possibilitando que condições moventes permaneçam dificultando os avanços na busca de uma maior tolerância ao “outro”. Um exemplo pode ser dado pela própria Declaração Universal dos Direitos Humanos,¹⁵ oferecida ao mundo no imediato pós-guerra. Embora consagre o princípio de que “todo homem tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado” e de “deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar” (art. 13), restringe o direito de buscar, fora das fronteiras nacionais, o que é internamente negado, como o “direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis” (art. 25). O direito da busca fica restrito aos casos de perseguição, quando o indivíduo pode “procurar e gozar de asilo em outros países” (art. 14).

Ao comentar alguns artigos da Declaração, o psicopedagogo Ricardo Balestreri¹⁶ pergunta: “Como pensar em liberdade de locomoção, estabelecimento de residência, ir ao exterior e voltar, em um mundo de um bilhão de famélicos e centenas de milhões de semifamélicos?”. E acrescenta:

De maneira geral, não é preciso usar a força bruta para conter os fluxos humanos. A força da miséria basta. Quem pode escolher o lugar da residência? Quem tem uma residência? Quem pode sair de sua província, de seu estado, de seu país, para trabalhar ou fazer turismo? Não é preciso ir tão sonhadamente longe: quem pode garantir mensalmente o dinheiro do trem ou do ônibus para chegar

15. A Declaração foi aprovada em 10 de dezembro de 1948.

16. Ricardo Brisolla Balestreri é presidente da Seção Brasileira da Anistia Internacional, membro do Comitê de Monitoramento do Centro de Recursos Educacionais (CRE), com base no Instituto Interamericano de Direitos Humanos, e consultor independente do Núcleo de Acompanhamento e Fiscalização do Programa Nacional de Direitos Humanos e Ministério da Justiça.

ao local de trabalho? Quem tem trabalho? Muitas outras perguntas poderiam enredar-se na malha terrível dessas anteriores.¹⁷

Fruto de um acordo possível entre “Estados-nações”, a Declaração – referência básica no tocante aos direitos humanos e “expressão revolucionária mais significativa engendrada nos milênios de história humana” – apresenta-se com lacunas visíveis quando determinadas questões são colocadas em pauta, em uma era tão repleta de complexidades e paradoxos, principalmente por conta das dificuldades crescentes na fixação de limites conceituais para expressões como migração econômica, refúgio e asilo.

A essas dificuldades, junta-se o fato de o quadro atual das migrações internacionais distanciar-se fundamentalmente das épocas precedentes, especialmente se levarmos em conta:¹⁸

- as inversões no direcionamento dos fluxos de trabalhadores no mundo ocidental,¹⁹ com a consagração das rotas orientadas dos países pobres para os ricos, tão logo os distanciamentos entre o norte e o sul se aprofundaram e as guerras contemporâneas tornaram-se responsáveis pelo deslocamento compulsório de determinadas etnias. Esses deslocamentos chocaram-se com o desenvolvimento de uma visão menos benigna das migrações por parte dos países industrializados, que não mais necessitavam de trabalhadores para alavancar o desenvolvimento e passaram a defini-los como ônus e/ou ameaça ao bem-estar nacional na conjuntura posterior a 1974;
- o movimento internacional de capitais e a tendência à fixação das empresas multinacionais nos países caracterizados como de demanda por trabalho, o que impõe não só a necessidade da circulação

17. Cf. <http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu>.

18. Essas mesmas características foram apresentadas em *Migrações internacionais em perspectiva histórica*, contemplado como texto preparatório das discussões travadas no seminário Migrações Internacionais: Contribuições para a Política, organizado pelo CNPD e realizado em Brasília, no Palácio do Itamaraty, em dezembro de 2000. Posteriormente, esse trabalho foi publicado em livro.

19. A Itália é um exemplo dessa inversão. Tradicionalmente de emigração, posiciona-se hoje como o terceiro país de imigração na Europa, atrás da França e da Alemanha.

de técnicos e executivos, como o fim do processo de atração de trabalhadores pelos países industrializados. Nesse sentido, a figura do “expatriado” torna-se invenção do pós-Segunda Guerra, que se firmou nos “países emergentes” nas últimas décadas, em virtude dos programas de estabilização e dos processos de privatização desenvolvidos na lógica do neoliberalismo;

- o crescimento populacional, que caracteriza os países pobres ou em desenvolvimento. Isso pressiona o alargamento da oferta de trabalho para os mais jovens. Quando a demanda não é atendida, a emigração surge como alternativa e objetivo a ser alcançado.²⁰ A esse processo acoplam-se as baixas taxas de natalidade nos países desenvolvidos, o que fornece condições propícias à absorção do trabalho do imigrante, principalmente no setor de serviços, muitas vezes no quadro da ilegalidade. Embora o crescimento demográfico não possa ser destacado como motivação isolada, ele gera ingredientes explosivos quando algumas conjugações são estabelecidas;
- a existência de deslocamentos estabelecidos em várias direções, com a contemplação de subsistemas continentais – uma das explicações para o fato de milhões de pessoas estarem vivendo fora de seus países de origem;²¹
- a projeção de um sistema globalizado de informações que se coloca como elemento facilitador das migrações. Tal sistema permite a tessitura da necessária rede de conhecimentos acerca dos diferentes espaços do globo e possibilita o recebimento de notícias imediatas sobre a adoção de leis restritivas ou de facilidades no acesso, que restringem ou impulsionam determinados fluxos. Nesse contexto, deve-se lembrar que, começado um fluxo, ele induz à sua própria permanência, o que explica, por exemplo, as relações estabelecidas entre determinados lugares de partida e de chegada;

20. Nesse sentido, deve ser lembrado que a globalização nos países pobres não tem representado expansão, pelo menos significativa, dos postos de trabalho.

21. As cifras publicadas pelo Banco Mundial para 1998, por exemplo, indicavam que aproximadamente 170 milhões de pessoas viviam no exterior, o que correspondia à cerca de 3% da população mundial.

- o impacto de um movimento de refugiados que cresceu sem parar a partir do fim da Segunda Guerra Mundial. Este foi um processo que não teve início com o desmoronamento do mundo soviético, mas que acompanhou toda a elaboração da paz, impondo-se ao longo da descolonização. Assim, os fluxos provenientes do Leste Europeu apresentam-se apenas como a fase mais próxima do processo de deslocamentos que caracterizou o mundo no pós-1945. Note-se a dificuldade, cada vez mais intensa, do estabelecimento de diferenças entre refugiados e imigrantes, em virtude de os refugiados, quase sempre, serem provenientes dos países pobres; eles são, em seu maior número, trabalhadores não especializados (grande parte dos quais são mulheres), que, a partir da concessão de asilo, definem-se como imigrantes econômicos;
- a busca da adoção de políticas ágeis de vigilância e controles internos, bem como a ajuda e a intervenção nos territórios conflagrados, às voltas com catástrofes naturais ou em processos de “limpeza étnica”, de modo a abortar, com base em experiências anteriores, novos êxodos. Nesse contexto, as políticas imigratórias tornam-se matéria prioritária na pauta das negociações internacionais, visando deter os fluxos, inclusive entre Estados com tradicionais relações conflitivas.²²

Segundo Weiner (1995, p. 8), a todos esses processos podem ser acrescentados: a remoção dos obstáculos à emigração, com a ascensão de governos democráticos em substituição a regimes autoritários e/ou totalitários; o advento de “máfias” no recrutamento e transporte de trabalhadores e refugiados; o crescimento das expectativas em relação às nações desenvolvidas, principalmente a partir dos sucessos da União Européia; o alto índice de violência nos países onde os distanciamentos

22. Como demonstração dessa tendência, Weiner (1995, p. 15) cita o caso entre Estados Unidos e Cuba, ocorrido em agosto de 1994, quando milhares de cubanos deixaram a ilha em barcos que zarparam rumo à Flórida. Houve a negociação de um acordo entre os dois países: os cerca de 20 mil cubanos seriam admitidos naquele momento, em troca do compromisso de Cuba de coibir a partida de pessoas não autorizadas.

sociais fazem a regra; o oferecimento de maiores facilidades no transporte; a violação dos direitos humanos e a perseguição de minorias. Cada um desses elementos facilitadores aparece conjugado a outros, conforme lógicas que variam sempre em uma dimensão espaciotemporal específica.

Tendo em vista a extrema complexidade que afeta os fluxos, os estudiosos buscam definir tipologias de acordo com as pressões de saída existentes ou as motivações de entrada neste ou naquele país; pressões e motivações que, não raras vezes, têm colorações dramáticas, oferecendo “espetáculos” que em muito superam a ficção, nos quais homens, mulheres e crianças aventuram-se em travessias terrestres e marítimas com a exposição contínua de sua dignidade e vida. Esses dramas chamam a atenção para a necessidade de o estudo das migrações internacionais não se esgotar em frias cifras e estatísticas de entradas e saídas. Isso apaga as expectativas, o sofrimento e a dor, que não podem ser traduzidos em números – daí a urgência de se densificar qualquer estudo baseado no *pull-push* tradicional.

Dado o caráter polissêmico dos conceitos que buscam descrever os processos de deslocamento, mas partindo-se do pressuposto de que (e)imigrante – ou o estrangeiro –, qualquer que seja a situação que o afete, é aquele que atravessa as fronteiras nacionais para se fixar em terra estrangeira (processo no qual características como transitoriedade dos deslocamentos ou necessidade compulsória da partida têm sempre um sentido relativo), optamos por incluir, em um mesmo estudo, as três categorias de (e)imigrantes mais visíveis em tempos de globalização: os expatriados, os migrantes econômicos e os refugiados.

No caso dos expatriados, a imigração tem, *a priori*, caráter temporário, com a circulação da mão-de-obra especializada (técnicos e executivos) integrando-se no contexto facilitador da globalização – compondo, portanto, sua lógica, quando são priorizados os contornos econômicos do processo de mundialização que marca a passagem do século XX para o XXI.

Embora o caráter temporário marque o processo de expatriação, com permanência na faixa média dos cinco anos, muitos são os expatriados que nunca mais retornam ao país de origem, optando pela fixação nas

terras nas quais os filhos já estão plenamente adaptados ou onde eles atingiram *status* inimaginável na terra natal.²³

Algumas vezes, os expatriados são alvos de atitudes xenófobas, vistos como os que ocupam espaços de trabalho cobiçados por serem de alta remuneração. Outras, no entanto, tendem a ser assimilados como agentes de desenvolvimento e progresso, tal qual, em outras épocas, os imigrantes europeus foram saudados como arautos da civilização pelo mundo penetrado pela Europa.

Os chamados migrantes econômicos continuam a compor o maior contingente dos que se aventuram a buscar novas perspectivas de trabalho e vida longe da terra natal. Em geral, trabalhadores não especializados sujeitam-se a muitas humilhações e discriminações em terra estrangeira. Apesar das dificuldades enfrentadas, quando se fixa na nova terra, o imigrante acaba por transformar o sonho do retorno em possibilidade distante e, na situação de radicado, passa a lutar por mudanças em prol da construção de um futuro melhor nesse lugar.²⁴

Muitos permanecem clandestinos – *sans papiers* (indocumentados) –, sujeitos a condições aviltantes de trabalho e a sobressaltos permanentes. Os problemas vividos pelos que buscam a entrada ilegal (imigrantes econômicos e refugiados) têm enchido as páginas dos jornais, com relatos cruéis sobre a emergência de um tráfico de pessoas que desafia todos os esforços na defesa dos direitos humanos. A discriminação que sofrem nos países de chegada, por outro lado, embasa a ocorrência de processos inimagináveis em prol da aceitação em terra estrangeira, como é o caso dos *sapeurs* de Paris.

Geralmente indocumentados e africanos de origem, os *sapeurs* for-

23. Entrevistado por nós, um expatriado ligado a uma empresa transnacional afirmou que, no Brasil, vivia cerca de três patamares acima do que tinha na Europa. Por isso, pretendia terminar sua vida aqui.

24. Um exemplo disso é dado por aqueles que se envolvem em processos políticos: em geral, imigrantes há muito radicados nos países de acolhimento. Em pesquisa realizada sobre a expulsão de estrangeiros na Primeira República brasileira, baseada em processos administrativos, constatou-se que os anarquistas aqueciam o movimento operário da capital brasileira nas primeiras décadas do Novecentos, desmentindo a tese oficial de que eles seriam “aves de arribação” (Menezes, 1997).

mam uma espécie de confraria caracterizada pela necessidade de seus membros se apresentarem vestidos com peças de grifes chamativas e coloridas – algo como um cartão-postal do direito de ter, absolutamente não condizente com as reais condições de sobrevivência que os afetam. Representando uma imersão desmedida na sociedade de consumo e no universo da moda, o processo custa a eles a economia forçada de praticamente tudo que ganham em prol do “bem vestir-se”, de ser mais do que simples e anônimos imigrantes pobres. Nos encontros realizados em bares e locais de reunião das periferias de Paris, desfilam suas roupas como símbolos de *status*, com a conversa girando inevitavelmente em comentários sobre marcas e costureiros; cada uma das peças ostentadas representa meses e meses de profunda economia. Caso extremo, os *sapeurs* retratam uma época de consumo desenfreado e a irônica busca de aceitação em uma sociedade que discrimina e marginaliza a diferença.

Já os refugiados constituem o drama maior do mundo contemporâneo. Desde 1980, cálculos apontavam a existência da proporção de um refugiado para cada 115 pessoas da população mundial; as cifras atingiam cerca de um milhão de refugiados por ano. Só na Inglaterra, os pedidos de asilo saltaram de 49 mil para 75 mil em apenas um ano: de 1998 a 1999.²⁵ Os resultados do Comitê Nacional de Refugiados dos Estados Unidos, por outro lado, demonstram que o número de refugiados atingiu o total de 15 milhões de pessoas apenas em 2001.

Segundo a Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, pode ser considerado um “refugiado” qualquer pessoa que,

receando, com razão, ser perseguida em virtude de sua raça, religião,

25. Nesse contexto de perseguições e massacres, em que processos de limpeza étnica recolocam a explosiva combinação entre nacionalismos e racismo, “contrabandear” imigrantes, fazendo-os, como clandestinos, cruzar fronteiras, tem-se mostrado um negócio internacionalmente organizado e lucrativo. Vez por outra, os jornais denunciam esse “negócio sujo” a partir de escândalos relacionados a mortes de imigrantes clandestinos. O *Jornal do Brasil*, por exemplo, em junho de 2000, noticiou a morte de 58 asiáticos (provavelmente chineses), de idades que variavam entre 20 e 30 anos, encontrados no porto de Dover, dentro de um caminhão frigorífico de placa holandesa que transportava tomates da Bélgica para a Inglaterra.

nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar (Organização das Nações Unidas, art. 1º).

A política de asilo traz, inevitavelmente, conseqüências políticas, pessoais e familiares, sendo igualmente suscetível de ocasionar graves problemas para a vida das pessoas envolvidas (Berger, 2000).

Para Weiner, existiria uma verdadeira crise moral em relação à matéria, desdobramento do conflito que se vem colocando entre os que enfatizam os direitos humanos globais e os que dão prioridade aos interesses do Estado. O autor reflete ainda acerca das relações estabelecidas entre guerras e necessidade de refúgio. Contesta a afirmação simplista de que “a guerra cria refugiados, mas estes não criam guerras”, por considerar que, embora isto seja verdadeiro no global, também é certo que os fluxos de refugiados tendem a incrementar as bases de conflito entre países de partida e de chegada, levando à idéia do direito de “intervenção” por parte das nações de recolhimento, por meio de atos que vão de restrições ao comércio ao uso da força.

Tão variadas quanto as razões de partida são as políticas adotadas pelos diferentes Estados no processo de entrada, ainda que certas linhas de força (por vezes caminhando em direção à xenofobia e ao racismo) marquem determinadas conjunturas. O espectro vai desde as que, baseadas na atração de mão-de-obra, podem ser definidas como políticas de portas abertas àquelas caracterizadas como políticas refratárias a qualquer forma de entrada ou categoria de imigrantes, passando pela adoção de cotas (comuns ou variáveis, segundo cada uma das nacionalidades afetadas),²⁶ pela aceitação única da reunião familiar, pela abertura de fronteiras por considerações humanitárias e tantas outras.

26. As cotas caracterizaram diversas políticas aplicadas no entre-guerras, a partir das disposições de 1921 adotadas nos Estados Unidos.

Mantidas as tendências que hoje se evidenciam, relacionadas à formação de blocos econômicos altamente protegidos contra imigrantes de países terceiros, em um futuro não muito distante as migrações internacionais estarão caracterizadas pelos deslocamentos regionais, com a projeção de pólos de atração de cada um dos subsistemas em constituição ou consolidação. Este é um processo que tem cada vez mais visibilidade e começa a inverter as tendências dos fluxos relativos a determinados países, como o Brasil.

Esses deslocamentos contemplariam as seguintes direções principais: 1) Europa Ocidental, para os vindos da África do Norte, Turquia e outros Estados mediterrâneos; 2) Europa Central, para os indivíduos da Europa Oriental e dos países da extinta União Soviética; 3) Estados Unidos, para os fluxos direcionados da América Central e Caribe; 4) países mais ricos da América Latina, para os oriundos das regiões mais pobres do continente; 5) Estados produtores de petróleo do Middle East, para os emigrados do sul da Ásia e de países não-árabes; 6) África do Sul, para os provenientes da África meridional.

No Brasil, esse processo já vem tendo alguma visibilidade. Como consequência do fraco desempenho econômico que atravessava na década de 1970 – aprofundado nas de 1980 e 1990 –, nosso país passou a se caracterizar como de emigração, fornecendo trabalhadores aos países do Primeiro Mundo, principalmente aos Estados Unidos. A partir dos anos de 1990, porém, ainda que o saldo migratório permanecesse negativo,²⁷ com o número de imigrantes representando apenas cerca de 0,66% dos que habitavam o território brasileiro,²⁸ a tendência começou a ser modificada, à medida que o país se firmava como liderança continental e, assim, passava a atrair trabalhadores dos países sul-americanos, principalmente daqueles com os quais faz fronteiras. Como resultado mais evidente, duplicaram os vistos de trabalho no país.

27. Segundo o IBGE, entre 1991 e 2000, o saldo migratório referente a jovens na idade de 24 a 33 anos foi de menos 1.300.000.

28. De acordo com dados do IBGE relativos ao censo de 2000, a população brasileira alcançou a cifra de 167.799.170 indivíduos.

Autorizações de trabalho no Brasil (1993-1999)

1993 – 5.376	1997 – 7.090
1994 – 4.236	1998 – 14.110
1995 – 3.792	1999 – 12.709
1996 – 4.002	

Fonte: Ministério do Trabalho, Secretaria de Relações de Trabalho e Coordenadoria Geral de Imigração.

O quadro relativo ao pedido de autorizações para trabalho é significativo, tendo em vista que a imigração no Brasil está norteada pelas necessidades postas em termos de mercado de trabalho, privilegiando a mão-de-obra qualificada e especializada, conforme estabelece a lei n. 6815/80:

A imigração objetiva, primordialmente, propiciar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional, visando à política nacional de desenvolvimento em todos os aspectos e, em especial, ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos de setores específicos (art. 16).²⁹

Personagens urbanos de fraca visibilidade até data muito recente, os estrangeiros tendem a se fazer cada vez mais presentes no dia-a-dia das principais cidades. Entre eles, encontram-se representantes dos tipos de imigrante anteriormente analisados.

Em primeiro lugar, executivos e técnicos vinculados às empresas multinacionais se multiplicam no país, resultado da adoção de uma política de atração de investimentos estrangeiros no setor produtivo e das privatizações, que afetaram setores importantes, como o energético, o elétrico e o de telefonia. Nesse universo, destacam-se franceses, italianos, espanhóis e norte-americanos.

29. Em seu artigo 357, a Consolidação das Leis de Trabalho (CLT) menciona a qualidade da força de trabalho como critério para a absorção do imigrante.

Há ainda os trabalhadores pobres oriundos de países mais atrasados economicamente do que o Brasil, que vem se projetando como opção para indivíduos provenientes de Estados limítrofes e de algumas nações africanas, principalmente as de língua portuguesa. No caso dos sul-americanos, destacam-se, entre outros, chilenos, peruanos, uruguaios, bolivianos e, em algumas regiões, argentinos. A participação crescente dessas nacionalidades pode ser demonstrada pelos quantitativos referentes ao ano de 1997, que apontam, por exemplo, a presença de 100 mil bolivianos e 150 mil chilenos em território brasileiro.³⁰

No caso específico dos bolivianos, a maior parte tende a entrar ilegalmente no país. Em 1988, o governo brasileiro concedeu uma anistia geral aos “indocumentados”: foram anistiados 14.006 bolivianos, 1.736 uruguaios, 1.314 argentinos e 515 chilenos, em um total de 39.131 imigrantes.³¹

Por fim, há os refugiados, um dos principais resultados da instabilidade política em países da América Latina e da guerra nos países africanos. Outras nacionalidades, no entanto, vêm sendo contempladas, como parte de acordos internacionais assinados pelo Brasil. Hoje, existem cerca de três mil refugiados de mais de 40 nacionalidades distintas no Brasil, sendo a maioria proveniente de países africanos, como a Angola. Outros seis mil não conseguiram o estatuto de refugiados e se dispersaram nos totais referentes aos imigrantes econômicos; dificilmente conseguem exercer a profissão anterior.

Confirmando tendências globais já citadas, o imigrante econômico que chega ao Brasil, assim como alguns dos encontrados no país na categoria de refugiados, tende a sofrer, em escala crescente, discriminações impostas pela concorrência no mercado de trabalho. Da mesma forma, passa a ser alvo de ações resultantes de enquadramentos mentais que fortalecem o sentimento de nacionalidade, diferenciam os povos e os

30. Deve-se registrar que alguns desses trabalhadores chegam ao Brasil clandestinamente, recrutados por encomenda de indústrias e oficinas ligadas ao vestuário. Cumprem longas jornadas (das 7 às 22 horas), recebem salários miseráveis e arcam com custos de entrada, aluguel de instrumentos de trabalho, moradia, luz, gás etc. (*O Estado de São Paulo*, 10 out. 1997).

31. Registros do Departamento de Polícia Federal, apresentados no seminário Migrações Internacionais: Contribuições para a Política, realizado em dezembro de 2000.

classificam segundo determinados pressupostos, embora o mito da democracia racial, forjado nos anos de 1930, dificulte as análises relativas à discriminação.

A realidade vivida pelo imigrante proveniente de países mais pobres que o Brasil e as representações que o afetam são muito distintas daquelas que atingem indivíduos oriundos dos países ricos, sejam executivos e técnicos de empresas multinacionais ou empreendedores que buscam o país para o estabelecimento de negócio próprio. Nesse caso, a representação do imigrante como agente do progresso e da civilização mantém-se, ainda, como marca duradoura, e a cordialidade tende a reger as relações cotidianas.

Quanto à consagração ou não de Estados multiculturais no mundo globalizado, esta é uma discussão que se encontra ainda em seu nascedouro, impondo determinadas reservas. O que devemos ter em mente é que esse processo vem se caracterizando por muitos avanços – graças, principalmente, à atuação de movimentos de afirmação de identidades antes negadas – e recuos, resultantes de uma gama imensa de desconfiança e estranhamentos. Embora ressaltemos o aspecto positivo da tolerância ao “outro”, que abre perspectivas para um possível abandono de nacionalismos que se desdobram na direção da exclusão e da opressão, devemos levar em conta que esse mesmo processo, pelo avesso, revela um lado cruel: o reforço da diferença que expõe o “outro” à intolerância, principalmente nos momentos de crise.

Acrescente-se a tudo isso a constatação de que a idéia da necessidade da defesa do território frente ao estrangeiro repousa em processos muito concretos e profundos, como o medo da perda de benefícios conquistados e o temor de alterações na balança de poder que possam levar ao fim de certos privilégios e garantias. Todas essas questões fazem com que determinadas perguntas surjam, inevitavelmente, quando o tema de análise são os processos (e)imigratórios: os Estados têm o direito de escolher que povos devem ser admitidos em suas fronteiras, regulando quantitativos e impondo propósitos? Aquele que chega tem o direito de preservar sua cultura em terra estrangeira, ainda que essa cultura traga diferenças apresentadas como ameaças de desestabilização? Uma política assimilacionista pela via da educação é o melhor caminho para dirimir

os impasses criados?³² Quem deve ter benefícios e quem deve pagá-los? O único caminho viável para a tolerância pressupõe o fim do Estado-nação? Que necessidades devem nortear as admissões: as dos países receptores ou as dos que buscam essa admissão? (Weiner, 1995). O que se deve entender por Estado multicultural?

Todas essas perguntas ainda não têm respostas plenamente satisfatórias e estão longe de ser definitivas, até por conta de que qualquer nova perspectiva em relação ao imigrante depende de mudanças muito mais complexas e profundas, que não se esgotam nos discursos de superfície sobre os direitos de migrar e conservar a cultura de origem, mas na idéia de que uma cidadania universal é possível. Como afirma Patusi,

o fenômeno migratório aponta para a necessidade de repensar o mundo, não mais na competitividade, mas na solidariedade; não na concentração, mas na repartição; não no fechamento de fronteiras, mas na cidadania universal. Enfim, num mundo baseado não no consumo desenfreado, mas numa sociedade sustentável, onde haja lugar e vida digna para todos.

Ou, como profetiza Balestreri:

Como aspirar a sair, conhecer, visitar, escolher onde viver, sem saber que as maravilhas do planeta são um legado para todos e que é legítimo desejar partilhá-las, como cidadãos do mundo, superando as abstrações limitantes das fronteiras inventadas e dos direitos exclusivos e excludentes? Só a educação permite o sonho e resgata o passaporte para a utopia.

Esperança de superação de um mundo que hoje consagra o individualismo e o consumo, de um lado, e sonho de construção de uma solidariedade

32. A polêmica acerca do direito de as muçulmanas usarem véu nas escolas francesas, que mobilizou a opinião pública no mundo inteiro, é um dos exemplos mais recentes dessa discussão.

sem fronteiras, de outro, as migrações internacionais permanecem como desafio. De muitas maneiras, as tensões coletivas nas relações entre o “eu” e o “outro” demonstram que a história não chegou a seu fim, como profetizaram os arautos da pós-modernidade. Por isso mesmo, ela se mantém como um “bom lugar para se procurar por respostas”.

Referências bibliográficas

- BAGANHA, Maria Ioannis B. “Interesses coletivos versus interesses individuais: a política americana de imigração (1776-1927)”. *Emigração/imigração em Portugal: atas do Colóquio Internacional sobre Emigração e Imigração em Portugal, séculos XIX e XX*. Lisboa: Fragmentos, 1993.
- BERGER, Nathalie. *La politique européenne d’asile et d’immigration*. Bruxelas: Bruylant, 2000.
- BRASIL. Lei n. 6815/80, art. 16.
- BRAUDEL, Fernand. *História e ciências sociais*. Lisboa: Presença, 1967.
- CARR, Edward H. *Vinte anos de crise (1919-1939): uma introdução ao estudo das relações internacionais*. Brasília: Ed. UnB, 2001.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá: teoria das relações internacionais*. Brasília: Ed. UnB, 2000.
- O ESTADO DE SÃO PAULO, São Paulo, 10 out. 1997. Caderno A, p. 14.
- HATTON, Timothy J. e WILLIAMSON, Jeffrey G. (orgs.). *Migration and the international labor market (1850-1939)*. Londres/Nova Iorque: Routledge, 1994.
- JORNAL DO BRASIL, Rio de Janeiro, 20 jun. 2000. Internacional, p. 8.
- , Rio de Janeiro, 5 set. 2005. Internacional, p. A9.
- MENEZES, Lená Medeiros de. *Os indesejáveis: protesto, crime e expulsão na capital federal (1890-1930)*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1997.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, artigo 1º.
- . Declaração Universal dos Direitos Humanos, artigos 13, 14 e 25.
- PATUSI, Padre Roque. “Serviço pastoral do migrante”. *Planeta Porto Alegre*, s. d. (reproduzido no site <http://www.migracoes.com.br/>).
- RENOUVIN, Pierre e DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Introdução à história das relações internacionais*. São Paulo: Difel, 1967.

TODD, Emmanuel. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 18 fev. 1997. Internacional, p. 13.

WEINER, Myron. *The global migration crisis: challenge to states and to human rights*. Massachusetts: Harper Collins College Publishers, 1995.

O estudo da dimensão cultural nas Relações Internacionais: contribuições teóricas e metodológicas*

Hugo R. Suppo e Mônica Leite Lessa

Os fatores culturais são cada vez mais determinantes na política externa dos Estados – ao lado dos físicos (situação geográfica, recursos naturais e demografia) e estruturais (natureza e forma das instituições políticas e econômicas). São considerados fatores culturais “a cultura propriamente dita, a ideologia, as mentalidades coletivas, a opinião pública, a personalidade dos responsáveis políticos e a estrutura de suas percepções” (Braillard e Djalili, 1988, p. 68). A cultura, portanto, entendida como um sistema de valores, é um poderoso fator de influência na política externa dos países e, por conseguinte, um elemento de aproximação ou conflito entre os Estados.

Entretanto, a dimensão cultural das relações internacionais sempre foi vista de forma secundária. No Brasil, por exemplo, como nota Amado Cervo, nunca se conferiu ao “elemento psicossocial ou cultural” a importância necessária; privilegiaram-se os estudos mais típicos de um país do “Terceiro Mundo”: “as relações existentes entre política internacional e dominação ou dependência internacional, entre política internacional e estágios diferenciados de desenvolvimento” (1992, p. 9). Dessa forma, os temas dominantes foram o estudo das fronteiras, a política exterior da República Velha, o papel das elites e do parlamento, as relações econômicas com o exterior, a dimensão internacional da questão amazônica e as relações com a África e a Itália (1994, p. 24). Porém, alguns trabalhos publicados nos anos de 1990, injustamente ausentes da lista de Cervo,

* Este artigo é resultado da comunicação apresentada pelos autores na VII Jornada de la Asociación Argentina de Historia de las Relaciones Internacionales, em outubro de 2003. Foi posteriormente publicado na revista *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad* (da Faculdade de Economia da Universidade de Buenos Aires), 2ª sem. 2004, n. 28, v. 14, pp. 155-74. A versão aqui apresentada é mais completa do que a publicada em 2004.

integraram a dimensão cultural como campo de estudo das relações internacionais brasileiras. Entre eles, estão os de Gerson Moura (1993), Mônica Herz (1986, 1987 e 1989) e José Flávio Sombra Saraiva (1994 e 1996).

Nosso objetivo é – partindo da análise do papel reservado pela literatura especializada à dimensão cultural das relações internacionais e utilizando uma ótica pluridisciplinar – apresentar propostas de reflexões teóricas e metodológicas para o estudo dessa problemática. Afirmamos assim a visão de que a dimensão cultural é parte fundamental das relações internacionais. Embora não seja tratado como uma problemática específica pelas análises da chamada escola realista, por exemplo, o tema cultural aí aparece como um elemento das “forças profundas”, no sentido que lhe é atribuído por Pierre Renouvin. Dessa forma, a cultura é vista como algo que, em maior ou menor medida, norteia a política externa dos países e que, portanto, é instrumentalizado pelo Estado em busca de influência e prestígio no cenário internacional.

O fator cultural nas Relações Internacionais

Para Edward Carr (2001, pp. 172-88), por exemplo, as ideologias são um dos fatores que, ao lado do poder militar e do econômico, garantem o poder político das nações. Nesse sentido, ele ressalta como o regime soviético, devido à sua fraqueza militar e econômica, instrumentalizou a Internacional Comunista como veículo de propaganda ideológica a serviço de sua política externa. No entanto, observa Carr, as idéias só se tornam politicamente eficazes quando um poder político nacional as encarna e as une ao poder econômico e militar. Em suas análises, o fator cultural possui ainda outra dimensão:

O fato de a propaganda nacional, em toda parte, se disfarçar tão astutamente em ideologias de caráter aparentemente internacional prova a existência de um estoque internacional de idéias comuns, por mais limitado ou fraco que seja, ao qual se pode apelar e de uma crença em que estas idéias comuns se colocam, de algum modo, numa escala de valores, acima dos interesses nacionais. Esse estoque de idéias comuns é o que entendemos por moral internacional (*ibid.*, p. 188).

Já Hans Morgenthau prefere o termo cultura à palavra ideologia, porque aquele engloba todo tipo de influência intelectual que facilita ou a conquista militar ou a penetração econômica. Para esse autor, o “imperialismo cultural” é mais “sutil”, mais efetivo do que o “imperialismo militar” e o “econômico”, pois persegue “o controle das mentes dos homens enquanto ferramenta necessária para a modificação das relações de poder entre duas nações” e “a substituição de uma cultura por outra” (1992, pp. 83-4). No entanto, por um lado, o emprego das simpatias culturais e das afinidades políticas como armas do imperialismo é quase tão antigo quanto o próprio imperialismo; por outro, a cultura não constitui um fator de paz no processo de construção de uma hipotética comunidade mundial:

O fato de que membros de diferentes nações compartilhem as mesmas experiências intelectuais e estéticas não cria uma sociedade, pois isso não produz ações morais e politicamente relevantes por parte dos membros dessas mesmas nações em relação aos que não compartilham tais experiências (ibid., p. 594).

Nesse sentido, para Morgenthau, o papel da UNESCO não teria influência alguma para a cooperação internacional e a paz, pois “o problema da comunidade mundial é moral e político, e não intelectual e estético” (ibid., p. 596).

Por sua vez, defendendo uma “sociologia histórica das relações internacionais”, Raymond Aron (1984, pp. 58 e 101) observa que a *política de potência* entre países amigos é limitada à persuasão. Logo, o fator cultural é utilizado freqüentemente como meio de potência, no caso da França. Os grandes atores dessa política são os diplomatas e os intelectuais, os “soldados do tempo da paz”. Segundo Aron, os primeiros procuram sempre recrutar aliados ou reduzir o número de inimigos; os outros são os construtores das ligações mais profundas, animados pela defesa da grandeza e da glória francesa.

Contudo, apesar da importância atribuída por muitos autores ao fator cultural, é somente a partir dos anos de 1970, com o surgimento de novos paradigmas de estudo, que a dimensão intercultural da sociedade

internacional passa a ser incorporada como novo campo de pesquisa das Relações Internacionais.

Nessa época, dentro da chamada concepção *transnacional*, surgem dois modelos teóricos, de base principalmente econômica.

Em primeiro lugar, temos o modelo da *interdependência*. Neoliberal, centrado na idéia de cooperação e comunidade de interesses, escamoteia os conflitos inerentes às relações transnacionais e as enormes diferenças econômicas, sociais e culturais que caracterizam o sistema internacional. Joseph S. Nye Jr. considera a cultura parte do chamado *soft power* (poder brando), que, junto com o poder militar e econômico, é a base do poder dos Estados na era da informação. A cultura norte-americana – universal, sincrética e capaz de estabelecer um conjunto de normas e instituições que governem setores de atividades internacionais – é, nesse sentido, um poderoso instrumento. O autor reconhece que “a globalização econômica e a social não produzem homogeneidade cultural” e que, em consequência, o mundo “não está fadado a ficar parecido com os Estados Unidos”. Entretanto, a cultura, a ideologia e as instituições norte-americanas continuam a ser extraordinários meios de poder intangíveis, capazes de seduzir, persuadir e atrair:

Não há como escapar à influência de Hollywood, da CNN e da internet. Os filmes e a televisão americanos exprimem a liberdade, o individualismo e a mudança (tanto quanto o sexo e a violência). Geralmente, o alcance global da cultura dos Estados Unidos contribui para aumentar nosso *soft power*, ou seja, a atração ideológica e cultural que exercemos (2002, p. 14).

Há ainda o modelo da *dependência*. Baseado nas análises marxistas e na teoria do imperialismo, privilegia o estudo das desigualdades econômicas. A problemática cultural é praticamente ausente nessas análises ou sua abordagem é de escasso interesse (ver Ianni, 1976).

Nos últimos anos, a nova noção surgida sobre a base das teorias da dependência, o *sistema-mundo*, defende a idéia da existência de um sistema planetário com características próprias, um “império-mundo” independente das unidades nacionais que o constituem e com seus próprios

mecanismos econômicos, políticos, culturais e ideológicos. O cultural aparece sob três dimensões:

- o imperialismo cultural: “os processos envolvidos na expansão da economia mundial capitalista – a ‘periferização’ de economias, a criação de estruturas estatais frágeis que participam do sistema interestatal e são constringidas por ele – implicaram uma certa quantidade de pressões no plano cultural: proletarianização cristã, imposição das línguas européias, educação em tecnologias e costumes específicos e alterações de códigos legais. Muitas dessas mudanças foram feitas à força. Outras foram levadas adiante pela persuasão de ‘educadores’ cuja autoridade, em última análise, também se apoiava na força militar. A esse conjunto de processos damos o nome de ‘ocidentalização’ ou, mais arrogantemente, ‘modernização’, legitimada pela desejável vantagem de partilhar tanto os frutos do universalismo quanto a fé na ideologia que o acompanha” (Wallerstein, 2001, pp. 71-2);
- o nacionalismo cultural: este fortaleceu as estruturas do Estado “e com elas o sistema interestatal e o capitalismo histórico como sistema mundial” e “frequentemente sustentou a ideologia universalista do mundo moderno” (ibid., pp. 77-8);
- e os movimentos anti-sistêmicos que questionam as premissas da ideologia universalista da cultura dominante: a civilização capitalista se encaminha para uma época de desordens maciças em todos os níveis. A fé no progresso está se desintegrando e aparece um novo tema “geocultural”: a identidade cultural. Para as culturas que se sentem excluídas dos privilégios vigentes, há três mecanismos possíveis, que estavam subordinados até hoje “à tentativa reformista e pseudo-revolucionária de buscar o poder de Estado como via para as transformações” (ibid., p. 140): 1) a luta pela “alteridade radical”, isto é, a recusa completa em jogar-se o jogo segundo as regras do sistema-mundo (a opção Khomeini); 2) a constituição de “unidades maiores com poder armado efetivo”, isto é, a criação de Estados supermilitarizados, com o propósito de iniciar uma guerra contra o Hemisfério Norte (a opção Saddam Hussein); 3) a “transgressão individual das fronteiras culturais”, isto é, a tentativa

de saída por meio de uma ascensão “cultural” individual (a opção *boat people*).

Ainda nos anos de 1970, Hedley Bull, discípulo de Martin Wight, lançou as bases do chamado realismo inglês ou teoria da sociedade internacional em seu célebre livro *The anarchical society* (1977). Nesse período, Kenneth Waltz escreveu o clássico *Theory of international politics* (1979), importante reformulação da corrente realista anglo-saxã. É interessante observar, entretanto, que nessa obra as questões culturais e ideológicas foram completamente abandonadas. Bull, ao contrário, atribui importância fundamental ao fator cultural por considerá-lo o traço comum a todas as sociedades internacionais históricas: “todas se basearam em uma cultura ou civilização comum, ou pelo menos em alguns elementos de tal civilização: o idioma, a epistemologia e a visão do universo, a religião, o código estético, uma tradição artística” (2002, p. 22). Essa cultura comum facilita a comunicação e a compreensão recíproca e reforça os interesses comuns “que impelem os Estados a aceitarem a comunidade de idéias, instituições e valores” (ibid.). No entanto, adverte Bull, a sociedade internacional contemporânea é, ao contrário das anteriores – baseadas em uma cultura ou civilização comum –, culturalmente heterogênea. Por isso, assistimos hoje ao fim de um processo iniciado com a Revolução Industrial, quando os europeus deixaram de tratar seus interlocutores em condições de relativa igualdade para impor sua cultura ao mundo.

Ao ressaltar como fundamental o fator cultural nas relações internacionais, Bull formula a teoria da sociedade internacional – baseada no fator cultural e na análise do papel das diferentes culturas ou civilizações (católica, hindu, islâmica, chinesa etc.) como alicerce necessário para a agregação dos diversos sistemas internacionais regionais. Todavia, a sociedade internacional global do século XX não se baseia mais em uma cultura ou civilização comum (ibid.). Dessa forma, o futuro da sociedade internacional está, segundo Bull, ligado à perspectiva da cultura cosmopolita, que hoje está presente em dois níveis distintos: como “fundamento da comunicação entre os Estados-membros da sociedade” – “língua, perspectiva filosófica ou epistemológica, a tradição literária ou artística” (ibid., p. 354) – e como valor comum (religião ou código moral)

para “reforçar o sentido dos interesses comuns que unia os Estados pela percepção de uma obrigação coletiva” (ibid.). Em relação à sociedade internacional, essas culturas comuns são também de dois tipos: “cultura diplomática” – “conjunto de idéias e valores compartilhado pelos representantes oficiais dos Estados” (ibid.) – e “cultura política internacional” – “cultura ética e intelectual que determina as atitudes para com o sistema de Estados das sociedades que o compõem” (ibid., pp. 354-5).

A partir da década de 1970, dentro da concepção transnacional em sentido amplo, surge um novo campo de pesquisa: a dimensão intercultural da sociedade internacional. A questão já tinha sido abordada por outras disciplinas, como a Antropologia, a Psicologia e a Sociologia.

A dimensão cultural e as Relações Internacionais

Um breve balanço acerca da bibliografia específica sobre o nosso tema é duplamente necessário: para avaliarmos, em primeiro lugar, o progresso realizado nos últimos cinquenta anos e, em segundo, os limites desse progresso e a necessidade premente de avanços mais audaciosos, empíricos e permanentes, capazes de alçar a dimensão cultural – de forma simétrica – das Relações Internacionais.

Um dos primeiros estudos sobre o assunto aparece logo após a Segunda Guerra, em 1947, com a publicação do livro das norte-americanas McMurry e Lee. Pela primeira vez, vem a lume uma obra acadêmica que analisa as políticas culturais dos países e a dimensão cultural como elemento constitutivo da política externa dos Estados. Publicada apenas um ano antes do livro de Morgenthau, que aliás a cita em seu texto, a obra de McMurry e Lee afirma que as relações culturais constituem um terreno de cooperação, de propaganda nacional e/ou de vetor de dominação e/ou de penetração estrangeira. Em 1964, Philip H. Coombs, primeiro *assistant secretary of State for Educational and Cultural Affairs* dos Estados Unidos – posto criado por John Kennedy –, publica *The fourth dimension of foreign policy: educational and cultural affairs*, cujo título indica o peso da política cultural para a política externa dos países e, mais precisamente, para a política externa norte-americana. O reconhecimento do cultural como a quarta dimensão das relações internacionais transforma a clássica tríade composta pelas dimensões política, econômica

e militar (1964, pp. 6-7). Anteriormente, nos anos de 1950, os livros dos suíços Alfred Zehnder (1957) e Karl Doka (1959) reafirmaram as relações culturais internacionais como uma área específica das relações internacionais. Para Doka, a propaganda cultural se exerce tanto em território estrangeiro como nacional, ao que ele adverte:

Na luta pela influência cultural, se procede exatamente como nos assuntos econômicos e militares, ou podem ser trocados valores culturais por bens econômicos. Pode-se chegar a estados de dependência (*dumping* cultural) que ameaçam se transformar, em breve, em dependências políticas (1959, p. 30).

A França, apontada por vários desses autores como pioneira em instrumentalizar sua cultura nacional a serviço da polícia exterior, só produziu suas primeiras reflexões nesse campo a partir da década de 1960,¹ quando dois funcionários do Ministério das Relações Exteriores (MRE), Louis Dollot (1964 e 1967) e Suzanne Balous (1970), publicaram livros específicos sobre a ação cultural do país no mundo. No entanto, essas obras são apenas balanços gerais sobre a expansão cultural francesa após 1945; não fornecem nenhuma análise aprofundada do processo histórico dessa expansão, seja por países, seja por períodos. Para Dollot, as relações culturais são um elemento essencial das relações internacionais. Ao termo “diplomacia cultural”, ele prefere “política de relações culturais”,² para definir uma política de expansão cultural.

Mais tarde, a tese de doutoramento de outro funcionário do MRE, Albert Salon, ofereceria uma visão de conjunto das relações culturais da França. Nela, Salon aponta o conceito de “ação cultural” como o mais apropriado para a análise das relações culturais. Afirma que só esse conceito engloba a duração e o dinamismo do processo; os demais termos

1. No plano interno, esse momento corresponde a uma redefinição da política cultural durante a gestão do ministro gaullista André Malraux.

2. Louis Dollot não tem aqui uma preocupação teórica. Ele procura apenas fazer uma *mise-au-point* do lugar que a França ocupa no mundo. Por isso, não explica seus instrumentos de análise; limita-se apenas a aplicar essa nova nomenclatura.

utilizados – presença, *rayonnement*, relações, propaganda, expansão, política – seriam insuficientes para expressar claramente o fenômeno em sua dimensão bilateral, em razão de denotarem noções e valores estáticos e descritivos. Ao contrário, o conceito de “ação cultural” permite dizer que, “em sua plenitude, [ela] é a ação de uma cultura para a cultura, pela cultura e eventualmente por outros objetivos” (1981, p. 8). De fato, o conceito é totalizante, mas isso não será também uma forma de evacuar a questão das relações de poder existentes entre as nações? De minimizar o papel determinante, como coordenador e organizador, do Estado francês nas relações culturais?

Na mesma linha do livro de Salon, está a obra do diplomata inglês John Mitchell (1986), que estabelece uma distinção entre “diplomacia cultural”, ligada à política externa dos Estados, e “relações culturais”, caracterizadas por seus “objetivos de mutualidade e cooperação”. Mitchell diferencia quatro modelos de atuação: controle governamental, agências autônomas não governamentais, sistema misto e sistema voluntário. Já os atores envolvidos são enquadrados em quatro grupos: equipe com base no país de origem do programa, equipe local, professores e agentes que atuam onde não há nenhuma representação cultural. O autor distingue ainda as atividades desenvolvidas: presença, informação e intercâmbio cultural. Mais recentemente, segundo Mitchell, tem assumido destaque a dimensão cultural de ajuda tecnológica ao desenvolvimento.

Nos anos de 1990, num esforço de formular uma teoria das relações internacionais, Jean-Baptiste Duroselle (1992, pp. 188-207) dedicou algumas páginas de um de seus últimos livros às relações culturais, as quais identificou no rol das relações pacíficas entre os Estados, ao lado das relações comerciais, financeiras e político-militares. Para Duroselle, as relações culturais são classificadas em dois tipos: espontâneas e de política cultural. As primeiras são estabelecidas entre indivíduos de maneira acidental. As outras fazem parte de uma política de Estado ou de uma ação de grupos privados, em maior ou menor medida seguindo a geopolítica do país de origem e com o acordo/coordenação de seus respectivos ministérios das relações exteriores. As relações culturais são “assimétricas”, isto é, em primeiro lugar, relações de conquista, próprias aos impérios, criadoras de relações de dependência. Nesse sentido, a política cultural é

um meio de propaganda intelectual com objetivos políticos e caracteriza-se por relacionar dois países – um “doador”, outro “receptor”.

René Girault, por sua vez, elabora uma explicação das relações internacionais baseada num “estágio cultural”, entendido como

a existência de épocas distintas, nas quais o conjunto de dados objetivos que caracterizam as relações entre os homens separados por fronteiras é considerado de forma consciente através de representações próprias dessa época. Estas representações pertencem à própria cultura dominante da época, que, por sua vez, é ela própria determinada pelas condições tecnológicas, econômicas, ideológicas, religiosas e sociais do momento fundidas num todo mais ou menos coerente que se manifesta no sistema político global existente (1998, p. 28).

Dentro dessa lógica, a história das relações internacionais seria dividida em quatro estágios culturais dominantes: do início do século XIX até os anos de 1880 (cultura nacional européia, criação dos Estados-nação); do final do século XIX até a Segunda Guerra (cultura imperialista moderna, nacionalismo de potência); da Segunda Guerra até o fim da URSS (cultura superimperial, globalização); do pós-URSS até os dias de hoje.

Assim, como vimos, a partir dos anos de 1950, abriu-se uma nova brecha de pesquisa e reflexão na área das Relações Internacionais. Note-se ainda que alguns desses trabalhos (Balous, Dollot, Coombs, Salon ou Mitchell) são uma mescla de propaganda nacional e relatório de informação, destinados aos agentes envolvidos na política cultural de seus países e aos especialistas das áreas suscetíveis de se interessarem por esse tema, por certos países ou pelos atores aí arrolados.

No plano institucional, e seguindo os passos de seus homônimos estrangeiros, a diplomacia brasileira manifestou seu interesse publicando a importante tese do diplomata Edgar Telles Ribeiro. Transformada em livro em 1989, *A diplomacia cultural* foi publicada pela FUNAG, na coleção Relações Internacionais. Ainda no Brasil, em 1989, Mônica Herz estudou o papel da Fundação Ford entre 1960 e 1970 – durante os vinte

primeiros anos de suas atividades no país – e propôs, como alternativa ao paradigma realista, a “sociologização do debate sobre o sistema internacional”, isto é, a incorporação de valores, normas, princípios, códigos e atores não estatais. Bastante crítica em relação às posições de Mitchell, que considera insatisfatórias, pois “as idéias de cooperação e de mutualidade são despolitizadas” (1989, p. 46), Herz determina como seu universo de análise a ajuda tecnológica e econômica (que exclui a educação, as artes, as publicações e a cultura de massa), pois, com esse auxílio, padrões culturais são transmitidos e acabam influenciando outrem. Como conceito operatório, a autora propõe “projetos culturais”:

Política que resulta na conformação de padrões culturais, com a disseminação de certos valores, estilos e sistemas simbólicos. Trata-se de políticas elaboradas por agentes privados e, neste sentido, institucionalmente autônomos em relação aos agentes da política externa do Estado. Quanto ao conteúdo destas políticas, verificaremos que as circunstâncias históricas indicarão o grau de autonomia que podem vir a ter (ibid.).

Uma das importantes contribuições teóricas sobre nosso tema é o artigo “Relations interculturelles et développement”, de Roy Preiswerk, do grupo de estudos sobre as relações interculturais constituído nos anos de 1970 no Instituto de Altos Estudos sobre o Desenvolvimento, de Genebra. O texto analisa, com uma ótica pluridisciplinar e a partir da problemática do desenvolvimento, o lugar das relações interculturais, definidas como “relações entre membros de grupos ou de sociedades diferenciadas pela cultura (e não pela nacionalidade)”. São de três tipos, segundo as relações de força econômica e militar: exportação cultural, importação cultural e intercâmbio cultural. Para Preiswerk, as relações interculturais, “involuntárias” em alguns casos, são freqüentemente um instrumento de dominação política e econômica, o chamado “imperialismo cultural”, que se situa no centro das estratégias da criação de relações econômicas assimétricas, geradoras de dependência. Segundo Preiswerk, são três os meios essenciais da influência cultural: a língua e a escrita, o comportamento como expressão de um modelo cultural, os objetos e

artigos de consumo. Porém, ainda para o autor, foi a descolonização que provocou uma crise epistemológica nos estudos das relações internacionais, levando os “internacionalistas” a integrarem a problemática das “relações interculturais”, que, do ponto de vista teórico, podem ser consideradas sob três ângulos distintos: uma parte do estudo das relações internacionais, um domínio distinto das relações internacionais ou uma totalidade na qual as relações internacionais seriam apenas um capítulo. Nesse último caso, Preiswerk leva em conta como variáveis quatro níveis de cultura: microcultura, cultura nacional, cultura regional e macrocultura. Adverte ainda que certos aspectos da cultura nacional têm papel determinante nos mecanismos de decisão. Por fim, a partir de uma ótica pluridisciplinar, apresenta e define quatro grupos de conceitos considerados centrais no estudo das relações interculturais:

- o etnocentrismo cognitivo, definido como “toda atitude que atribui à cultura de seu grupo um lugar privilegiado numa hierarquia e despreza outras culturas a partir de seu próprio sistema de referência” (1975, p. 31);
- a compreensão intercultural ou empatia, que “depende da ideologia do grupo, do estilo cognitivo e da constelação afetiva do indivíduo”. A ela estão ligados os problemas derivados da distância cultural (não no sentido evolucionista, mas apenas no das diferenças), podendo mesmo provocar choque de culturas;
- a questão da identidade dos grupos, com os problemas derivados da chamada crise de identidade;
- a questão da cultura mundial ou universal, as interculturais. Nesse sentido, Preiswerk se opõe às chamadas teorias do “nivelamento”, que profetizam o fim da diversidade cultural. Defende as teorias do pluralismo cultural, aceitando o reencontro cultural pelo qual “os povos não-ocidentais podem interiorizar sob as formas mais diversas a cultura ocidental, mas guardando uma certa identidade” (ibid., p. 35).

Por sua vez, Marcel Merle, em seu clássico *Sociologia das relações internacionais*, considera que são cinco os fatores que comandam ou influenciam o comportamento dos atores no sistema internacional:

o natural, o técnico, o demográfico, o econômico e o ideológico. Para Merle, o progresso técnico provocou mudanças radicais no plano das relações internacionais – especialmente o desenvolvimento dos meios de comunicação –, transformando a própria diplomacia, a estratégia e a cultura. Segundo ele, as transformações culturais são da maior importância, porque “os fatos políticos, a começar pelo fato nacional, são em grande parte fatos culturais” (1981, p. 136). Nesse sentido, o Estado-nação não é constituído apenas de um território, uma população e instituições comuns, mas de “um sistema de relações fundamentado sobre a troca constante de inúmeras mensagens pelas quais seus cidadãos [se] comunicam de preferência entre si, [mais] do que com os cidadãos dos países vizinhos” (ibid.). As informações sobre o mundo exterior sofrem um duplo processo de seleção, o dos órgãos nacionais de informação (jornais, rádios, televisão etc.) e, o que é mais importante, o do próprio público:

O público peneira, seleciona, memoriza, registra ou rejeita as mensagens que lhe chegam, em função de um sistema de valores que lhe serve de certa maneira de grade ou de código para decifrar ou interpretar as informações. Este sistema de valores (ou cultura) está em estreita dependência do sistema educacional e de tudo que ajuda à compreensão dos fenômenos internacionais, especialmente dos estereótipos alimentados pelo ensino da História e da Literatura (ibid.).

Entretanto, esse sistema de valores relativamente fechado, a cultura, foi “deteriorado” pelo desenvolvimento da rede nacional e mundial de comunicação de massa e de informação sem chegar à uniformização cultural do mundo. Em *La politique étrangère*, Merle considera a afirmação da identidade a primeira necessidade vital que toda coletividade política ressentida “para melhor se distinguir de seus vizinhos e, sobretudo, de seus rivais” (1984, p. 150). Essa identidade é forjada por meio da língua, da cultura, da religião e da história. Frequentemente, a identidade nacional será invocada como justificativa ideológica ou “simples camuflagem de uma política de potência”. Existe a idéia de que ela tem uma missão a cumprir além de suas fronteiras nacionais: o “destino manifesto”, para

os Estados Unidos; o “messianismo revolucionário”, para a URSS; a “missão civilizadora”, para a França. Desse ponto de vista, a política interna determina a externa e provoca o choque entre os numerosos messianismos existentes.

Na mesma orientação internacionalista, Saul Friedlander, preocupado em explicar uma série de fenômenos que não se limitam necessariamente às relações interestatais, redefine as relações internacionais como “o domínio de todas as interações entre indivíduos ou grupos que ultrapassam o âmbito interestático. Os grupos podem ser organizados ou não e as interações, individuais ou coletivas, podem surgir do efeito de um processo deliberado ou não” (1977, p. 80). Contudo, como a cultura inclui a expressão política, essas relações internacionais são apenas um aspecto das relações interculturais. Isto é, ainda se pode falar de relações internacionais como um campo de estudos coerente – ou é necessário, doravante, “fazer a distinção entre as relações transnacionais, as interestáticas e as interculturais, sobretudo como campos de pesquisa completamente diferentes, tão distantes umas das outras como a astronomia é da biologia molecular?” (ibid., p. 89).

Friedlander (ibid., pp. 81-6) considera o domínio das relações interculturais um tema ainda pouco estudado e no qual não há nenhuma metodologia estabelecida. Ele propõe, então, num primeiro momento, a interpretação – a hermenêutica do tema –, acompanhada e completada por uma explicação sistemática. Para tanto, é preciso elaborar uma taxinomia das relações interculturais baseada em três eixos: aculturação e dependência; enfrentamento e rejeição; simbiose e interdependência.

Em 1980, na capital francesa, o Instituto de História das Relações Internacionais Pierre Renouvin (de Paris) e o Instituto Universitário de Altos Estudos Internacionais (de Genebra) organizaram o primeiro colóquio de relações culturais internacionais. Até então, os historiadores das relações internacionais haviam manifestado interesse pelas mentalidades, opinião e ideologias, mas ignoravam as questões culturais propriamente ditas. No mesmo ano, a revista conjunta dos dois institutos publicou os resultados das pesquisas apresentadas durante o congresso, oferecendo assim o primeiro grande balanço dos trabalhos acadêmicos a nível internacional. Na ocasião, ao apresentar esses dois números de

Relations Internationales, o historiador Pierre Milza, influenciado pela antropologia, trouxe-nos a seguinte definição de cultura:

A cultura, compreendida em seu sentido mais amplo, a saber, a produção, a difusão e o consumo de objetos simbólicos criados por uma sociedade, constitui em primeiro lugar um agente ou fator das relações internacionais na medida em que forja mentalidades e orienta o sentimento público. Mas ela é ao mesmo tempo um desafio ou, se preferirmos, um terreno de enfrentamento sobre o qual intervêm diversos grupos e forças antagonistas na ação que se opera de forma explícita, ou, mais comumente, de maneira oblíqua ou oculta (1980, p. 362).

Jean F. Freymond (1980), historiador especialista em relações internacionais, participou desse colóquio e foi um dos primeiros a elaborar um quadro teórico e algumas hipóteses sobre o tema das relações culturais. Ele propõe uma ampliação com novas fontes de pesquisa e nova forma de interpretação das mesmas. Entretanto, a primeira dificuldade que se apresenta é a escolha do conceito de cultura, que Milza tenta equacionar com a definição citada. Já a definição clássica de Taylor é considerada descritiva, muito geral e inadequada para explicar a natureza dinâmica do fenômeno cultural, assim como a complexidade das relações entre uma dada cultura, o grupo que a encarna e seu entorno. São igualmente deixadas de lado as definições de Wrigh, Malinowski e Bell. Finalmente, Freymond elege a definição de Gustav von Grunebaum:

Sistema fechado de questões e respostas que se remete ao universo e ao comportamento humano em toda ocasião na qual a sociedade reconhece um enorme imperativo. Uma escala de valores determina o lugar e a importância relativa de cada uma das 'questões e respostas'. Em outros termos, é um julgamento de valores que assegura a coerência e garante a interação entre as diversas 'respostas'; que admite uma cultura e dá o tom da existência do indivíduo e do grupo (1973, p. 1).

Ou seja, a cada sociedade corresponde um sistema cultural, um sistema de referências distinto dos demais. Nesse sentido, o sistema internacional pode ser entendido como composto de sistemas culturais diferentes:

Nesse sentido, enquanto sistema de referência coletiva, a cultura própria a cada Estado/sociedade constitui um dos fundamentos da política externa dos Estados, com a qual ela contribui para influenciar o curso. Orienta da mesma maneira as relações transnacionais. Em todos os casos, ela modela em grande parte o ambiente no qual as políticas são elaboradas e executadas. Influi sobre a visão, a percepção e o comportamento dos atores, sejam governamentais ou não. Condiciona sua forma de analisar uma situação e determina em parte a maneira de encará-la. A cultura é uma força profunda no sentido entendido por Pierre Renouvin. Constitui também um dos elementos da conjuntura definida por Fernand Braudel. Todo sistema cultural é complexo e compreende vários componentes. Todos os aspectos de um sistema dado não influenciam identicamente as relações exteriores de um Estado. Alguns pesam mais do que outros. Assim, provavelmente, é o sistema de valores e do conjunto das normas que orienta as mentalidades coletivas e governa os comportamentos (Freymond, 1980, p. 405).

Isto é, nas relações entre os Estados/sociedades, há uma dimensão cultural que será parcialmente determinada pelo sistema de referências culturais. Os valores veiculados, os conceitos e as técnicas próprios de um sistema cultural são transferidos a um ou a vários sistemas culturais. Esse encontro de sistemas, denominado por Freymond *relações interculturais*, é gerador do fenômeno de troca cultural, processo pelo qual os dois sistemas efetuam operações de importação e exportação cultural. Desse modo, as duas sociedades são afetadas. Quando o encontro se dá entre sociedades desiguais, a importação cultural pode provocar fenômenos de aculturação – que apresenta formas muito variadas, dependendo, em primeiro lugar, da natureza do sistema cultural e, em segundo, da distância entre as duas culturas, do volume, natureza e tipo de traço cultural importado. Observamos, portanto, situações muito diversas de aculturação:

assimilação, integração, sincretismos, disjunção, segmentação e recusa. “Provavelmente em quase todos os casos, há desestruturação – parcial, pelo menos – e depois reestruturação do sistema cultural” (ibid., p. 408).

Nesse caso, assistimos a uma verdadeira crise coletiva de identidade provocada fundamentalmente pelo encontro cultural. Porém, essa desestabilização social não afeta, da mesma forma, todos os membros da sociedade. Geralmente, as elites estão mais expostas aos efeitos da penetração cultural, sobretudo nos países não-ocidentais, onde se verificam casos de “segmentação de consciências”, de “jogo dialético de duas personalidades”, já analisados por Alain Touraine, Melville Herskovits e Roger Bastide (ibid., p. 410).

A sociedade desestabilizada adota, em geral, dois tipos de reação: defensiva – quando tenta se fechar sobre si mesma e se isolar do exterior, sendo o nacionalismo uma das formas desse processo – ou reativa – quando tenta recuperar o equilíbrio cultural, recriar ou reconstituir um sistema de referência coerente, articulado em torno de certos valores ou crenças. Uma volta ao passado é freqüente nas sociedades com forte história; nas outras, é comum o recurso a uma ideologia.

Em 2003, um segundo colóquio foi organizado pelos mesmos institutos, e os trabalhos apresentados foram publicados em dois números de *Relations Internationales* (115 e 116). Na apresentação, inspirado na explicação de Pierre Milza e nos trabalhos de Akira Iriye, Robert Frank definiu as relações culturais internacionais como:

Trata-se de trocas, iguais ou desiguais, de representações do mundo e modelos, bem como produções de objetos simbólicos entre espaços separados por fronteiras. Essa dualidade pode funcionar nos dois sentidos: às vezes, a troca de produtos simbólicos induz a uma mudança do sistema de representações de um lado ou dos dois lados das fronteiras; às vezes, é a abertura do sistema de representações no estrangeiro que cria o desejo de troca de produtos simbólicos (2003, p. 322).

3. Nos anos de 1970, Ali A. Mazrui propôs um modelo de sociedade internacional baseado num sistema de macroculturas em vez de Estados (Arenal, 1994, p. 337).

Na realidade, coube a Marcel Merle fazer a proposta mais revolucionária.³ Em *Forces et enjeux dans les relations internationales*, ele propõe a criação de um novo paradigma centrado no fator cultural, em substituição aos três grandes paradigmas existentes na área de Relações Internacionais – pois o realista (ao privilegiar o fator político), o liberal (o econômico) e o da interdependência (a revolução tecnológica) não dão conta de toda a complexidade da realidade internacional. Para Merle, a dimensão cultural das relações internacionais é analisada de três formas distintas: os assuntos culturais seriam uma espécie de “subproduto da atividade política e econômica dos Estados, mais preocupados com a propaganda e a criação de mercados favoráveis do que com a divulgação e a troca de idéias” (1985, p. 342); as relações culturais conservariam uma certa autonomia em relação à política e à economia; o cultural seria “o elemento determinante susceptível de explicar a totalidade dos comportamentos dos atores internacionais” (ibid.).

Por certo, Merle define a cultura de uma forma bastante abstrata, o que permite uma aplicação atemporal e universal: “a totalidade dos sistemas de valores e de representações servindo de referências à identificação de grupos nacionais, infranacionais ou supranacionais” (ibid., p. 343). A questão, para o autor, é descobrirmos por que esses elementos culturais, em certas épocas, tornam-se tão importantes. Uma primeira resposta é evidente: nos períodos de invasão e conquista, emerge o fator cultural. Após o conflito, observa-se uma das três situações a seguir: volta-se ao instante anterior de isolamento das culturas; produz-se uma simbiose entre as culturas rivais; ou se estabelece a dominação de um modelo cultural sobre os demais.

Entretanto, depois da Segunda Guerra, as tensões culturais foram acirradas por três elementos (ibid., pp. 344-5) que agiram, freqüentemente, de forma combinada:

- os novos Estados surgidos da descolonização herdaram dos colonizadores fronteiras que não correspondiam às etnias, línguas e religiões existentes;
- o progresso técnico no domínio das comunicações, longe de transformar o mundo na mítica “aldeia global” de McLuhan, tornou os

conflitos culturais mais agudos, provocados sobretudo pela reação contra a cultura dominante veiculada pelos *mass medias*, que negam as demais culturas transformando-as em folclore;

- a cultura se transformou em um produto cuja fabricação e uso não são neutros, criando situações de dominação “silenciosa” dos modos de vida e costumes do país-alvo.

Considerando que a dimensão cultural das Relações Internacionais é multiforme, Merle elabora um inventário de suas manifestações, apresentando duas que, em seu entender, são as mais significativas:

- as manifestações derivadas da discordância entre o sistema político e as “áreas culturais”, isto é, quando um Estado cobre uma heterogeneidade cultural. Por exemplo, a maioria dos Estados surgidos da descolonização e da desagregação dos grandes impérios (Iugoslávia e grande parte dos países balcânicos). Mesmo em países de tradição centralizadora existem fenômenos de micronacionalismos culturais de base lingüística (Bélgica, Canadá), religiosa (Irlanda do Norte) ou racial (África do Sul e Estados Unidos nos anos de 1960). Quando esses fatores se combinam, como no caso do problema basco na Espanha ou nos novos países surgidos após o fim da URSS, a situação é explosiva. Essas tensões provocam divisões internas nos países e podem estimular intervenções externas. Por outro lado, há as manifestações derivadas do dissenso de grandes “áreas culturais” que cobrem muitos Estados. Nesse caso, as solidariedades transnacionais (religiosas, lingüísticas e ideológicas) se sobrepõem à heterogeneidade política. O resultado disso é que os Estados, embora continuem controlando a situação, estão obrigados a concorrer com outros atores e forças, gerando uma tensão permanente entre a dimensão cultural e a dimensão política. Nesse sentido, “o fator [cultural] adquiriu sua autonomia, e ele se infiltra através das falhas do sistema político – exatamente lá onde o sistema político se apresenta defeituoso para cumprir com as tarefas que lhe são normalmente destinadas” (ibid., p. 347);
- as manifestações derivadas da procura de uma identidade perdida

nas sociedades tradicionais por causa da revolução tecnológica. As exigências da modernização vão ao encontro da preservação da identidade das civilizações tradicionais.

Novos ângulos, novas abordagens

Antecipando Samuel P. Huntington, mas sem preconizar as mesmas saídas que ele, constatamos que muitos dos autores aqui citados consideram que as polarizações nacionais e internacionais serão, cada vez mais, de cunho cultural. Entretanto, a despeito do reconhecimento crescente da importância da dimensão cultural nas relações internacionais, Celestino del Arenal (1994, p. 335) identifica três enfoques analíticos entre os especialistas: a dimensão cultural como um subproduto da atividade política e econômica dos Estados, como um fator com certa autonomia ou como o elemento determinante suscetível de explicar o comportamento dos atores internacionais. Para Arenal, a primeira posição é ainda dominante. Efetivamente, o livro de Fred Halliday (*Repensando as relações internacionais*, 1999), por exemplo, ao apresentar os novos temas de estudo da área, ignora completamente as relações culturais.

A disparidade de posições diante do mesmo fenômeno se deve, de um lado, ao dissenso sobre a importância do tema cultural e os conceitos operatórios necessários; de outro, à natureza intrínseca das relações culturais entre os países, sempre envoltas num misto de cooperação/rivalidade, propaganda/nacionalismo, segredo/influência. Por isso, a problemática cultural ainda carece de pesquisas e análises pontuais que resultem em estudos de casos numericamente abundantes, de modo a constituírem uma área significativa, seja por países, regiões ou períodos.

Nesse sentido, parece-nos que o conceito operatório mais apropriado é o de política cultural externa, pois, com exceção de encontros pessoais e espontâneos, até certo ponto nenhuma relação ou ação cultural realiza-se sem a autorização, o acordo e o apoio (político e/ou econômico) do Estado, quando não é francamente planejada, dirigida e subvencionada pelo mesmo. O estudo das políticas culturais externas dos países é, a nosso ver, uma engenharia de pesquisa válida, na medida em que revela, *à la fois*, a importância das mesmas no conjunto das políticas externas dos países, os tipos de ações privilegiadas, os estágios e avanços (ou não) de

tais políticas, as geopolíticas das ações, os atores envolvidos (intelectuais, artistas, diplomatas etc.), os produtos oferecidos (literatura, rádio, cinema etc.), os meios de ação (congregações religiosas, colégios, escolas de língua, centros culturais, bolsas de estudo etc.), os resultados obtidos, o impacto dessas políticas a longo prazo para os países concernidos e o sentido dos projetos desenvolvidos.

O estudo das políticas culturais, ou da diplomacia cultural para alguns, não é, portanto, o estudo da influência da cultura A sobre a B. Ao contrário, ele vai além desse aspecto redutor do encontro cultural, na medida em que parte do pressuposto de que nenhuma cultura ultrapassa suas fronteiras nacionais de forma espontânea e aleatória, ainda que leve em conta, também, esse aspecto. Porém, o peso das afinidades culturais, da presença, da influência e do prestígio de uma cultura nacional em determinada área do globo é, invariavelmente, resultado de um processo, de uma política mais ou menos bem-sucedida que determinará a aproximação ou o afastamento entre as sociedades. Essa abordagem permite reduzir o número de variáveis que interferem no estudo das relações culturais, ao mesmo tempo em que delimita o objeto.

Identificar e analisar o papel reservado ao fator cultural nos diferentes paradigmas das Relações Internacionais e considerar os estudos sobre as relações interculturais realizados pela antropologia, pela sociologia e pela ciência política – isso permite uma abordagem pluridisciplinar do assunto, que, por sua vez, possibilitará integrar novos conceitos e problemáticas ao nosso tema. Após uma fase de pesquisas históricas sobre casos concretos,⁴ é necessário iniciar outra etapa, a fim de construir um quadro explicativo das várias modalidades de interação entre as culturas e das políticas culturais no plano internacional. Em suma, inventariar as diversas manifestações do fator cultural – essencialmente multiforme –, seguindo as orientações de Friedlander (1977), significa elaborar uma taxinomia das relações interculturais baseada em três eixos:

4. Sobre a política cultural francesa, ver: Lessa (2001) e Suppo (1993; 1995, pp. 75-88; 1996; 1998; 1999, pp. 187-204; 2000a; 2000b, pp. 309-45; 2000c; 2001; 2002b, pp. 109-13). Sobre a política cultural brasileira, ver: Suppo (2002a, pp. 335-43; 2002c; 2003).

- aculturação e dependência (fenômenos de assimilação, integração, sincretismo, disjunção, segmentação e recusa);
- enfrentamento e rejeição (isolamento, agressividade e nacionalismo);
- simbiose (assimilação) e interdependência.

Essa engenharia metodológica visa à criação de modelos, sistemas e regras que expliquem a dinâmica das políticas culturais. Duas situações condicionam as políticas quando a cultura é utilizada como meio de valorizar uma identidade e obter influência em outra unidade política:

- a existência de uma comunidade nacional no país-alvo. Por exemplo, italianos e alemães no Brasil;
- a não-existência de uma comunidade de emigrantes no país-alvo, embora as elites locais sejam amplamente favoráveis. Por exemplo, a penetração cultural francesa e norte-americana no Brasil.

Por sua vez, a construção de modelos, sistemas ou regras pode se beneficiar dos três pressupostos empregados por Duroselle (1992, p. 33) na elaboração da teoria das relações internacionais à base da história: o empírico (baseado em fatos concretos), o evolutivo (o tempo) e o metódico (analogias e regularidades). Nesse sentido, trata-se de definir as categorias de interpretação de forma articulada, ligando os fatos à série de acontecimentos, à situação, ao problema e sua evolução. Como afirma Friedlander (1977, pp. 88-9), a história é a única ciência que pode fazer a integração dessas três dimensões da vida internacional: as relações transnacionais, interestatais e interculturais.

No entanto, ainda resta a pergunta: o que é política cultural? Por política cultural externa compreendemos um conjunto de ações planejado para amparar e/ou fomentar os laços entre as nações. Ela contribui com a difusão e venda dos produtos culturais – da língua nacional ao produto de luxo; do produto cultural por excelência, o livro, às obras artísticas alçadas a patrimônio cultural nacional de exportação (teatro, ópera, dança, música, artes plásticas, cinema). Visa também estabelecer cooperações técnicas e científicas, intercâmbios e acordos universitários, difundir autores e idéias por meio de conferências, seminários ou cursos, e organizar comemorações internacionais (por exemplo, 1492 e 1500) e eventos de

caráter transnacional: exposições, feiras de livros, festivais de cinema e exposições itinerantes, por exemplo (Lessa, 2002b, pp. 11-26).

Ao perseguir esses objetivos, a política cultural realiza ou assegura, de maneira nunca declarada, a propaganda nacional do país A no país B. Cultiva a fidelidade de uma “clientela cultural” e contribui para as exportações de suas indústrias. Trata-se de um poderoso instrumento com diferentes possibilidades de usos e vantagens. Tem a particularidade de abrigar a dimensão da propaganda nacional (intrínseca à natureza das políticas culturais), sem, entretanto, desvendá-la explicitamente. Dessa forma, preserva-se das rivalidades dos demais países e das desconfianças ou nacionalismos locais.

Nesse sentido, a política cultural não se limita às iniciativas emanadas exclusivamente do Estado, embora este se beneficie dos trabalhos e competências dos professores, intelectuais, artistas, cientistas ou ONGs que dele dependem ou que para ele contribuem involuntária ou voluntariamente – uma vez que precisam de um visto, de uma subvenção, da apresentação de um diplomata bem relacionado ou do concurso do Ministério das Relações Exteriores para obterem uma exposição bem-sucedida ou uma *tournee* bem anunciada. A reciprocidade não é um elemento necessário, ou mesmo procurado. O que realmente interessa é a penetração cultural e a “clientelização”, seja de uma grande parcela da população – no caso do modelo norte-americano (a cultura de massa) –, seja das elites e dos Estados – no caso do modelo francês (id., *ibid.*). Por outro lado, observa-se que até países periféricos, como o Brasil, investem em política cultural, conforme atesta a participação brasileira no Instituto Internacional de Cooperação Intelectual (IICI), órgão precursor da UNESCO e criado no seio da Liga das Nações, onde o Brasil atuou mesmo após sua saída, em 1926 (id., 2002a, pp. 89-97).

Em síntese, constituem objetivos da diplomacia cultural:

- o desenvolvimento econômico e a cooperação;
- a promoção e o controle da informação-comunicação: a propaganda;
- a socialização dos indivíduos e a transmissão do patrimônio cultural identitário (cultura é diferente de identidade).

Finalmente, é bom lembrar que a falta de um marco conceitual e metodológico acabado e consensual não é exclusiva dos estudos da dimensão cultural das relações internacionais. Arenal assinala que a curta história da disciplina Relações Internacionais se caracteriza justamente pela “existência de uma enorme variedade de escolas e concepções teóricas e a falta de um marco conceitual, teórico e metodológico, assim como de um objeto de estudo, geralmente aceito pela maioria dos especialistas” (1994, p. 98).

Referências bibliográficas

- ARENAL, Celestino del. *Introducción a las relaciones internacionales*. Madri: Tecnos, 1994.
- ARON, Raymond. *Paix et guerre entre les nations*. Paris: Calmann-Lévy, 1984.
- BALOUS, Suzanne. *L'action culturelle de la France dans le monde*. Paris: PUF, 1970.
- BRAILLARD, Philippe e DJALILI, Mohamed-Reza. *Les relations internationales*. Paris: PUF, 1988.
- BULL, Hedley. *A sociedade anárquica*. Brasília: Ed. UnB/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial, 2002.
- CARR, Edward H. *Vinte anos de crise (1919-1939): uma introdução ao estudo das relações internacionais*. Brasília: Ed. UnB, 2001.
- CERVO, Amado Luiz. *As relações históricas entre o Brasil e a Itália: o papel da diplomacia*. Brasília: Ed. UnB; São Paulo: Instituto Italiano de Cultura, 1992.
- . “Relações internacionais do Brasil”. In — (org.). *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Ed. UnB, 1994.
- COOMBS, Philip H. *The fourth dimension of foreign policy: educational and cultural affairs*. Nova Iorque: Harper & Row, 1964.
- DOKA, Karl. *Les relations culturelles sur le plan international*. Neufchâtel: Éd. de La Baconnière, 1959.
- DOLLOT, Louis. *La France dans le monde actuel*. Paris: PUF, 1967.
- . *Les relations culturelles internationales*. Paris: PUF, 1964.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Tout empire périra: théorie des relations*

- internationales*. Paris: Armand Colin, 1992.
- FRANK, Robert. "Introduction". *Relations Internationales*, Paris, 2003, n. 115.
- FREYMOND, Jean F. "Rencontres de cultures et relations internationales". *Relations Internationales*, 1980, n. 24.
- FRIEDLANDER, Saul. "Paradigma perdu et retour à l'histoire: esquisse de quelques développements possibles de l'étude des relations internationales". *Les relations internationales dans un monde en mutation*. Genebra: Institut Universitaire des Hautes Études Internationales, 1977.
- GIRAULT, René. *Être historien des relations internationales*. Paris: Publications de la Sorbonne, 1998.
- GRUNEBaum, Gustav von. *L'identité culturelle de l'Islam*. Paris: Gallimard, 1973.
- HALLIDAY, Fred. *Repensando as relações internacionais*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1999.
- HERZ, Mônica. "A dimensão cultural das relações internacionais: proposta teórico-metodológica". *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro (IRI-PUC), jul.-dez. 1987, n. 6.
- . *Política cultural externa e atores transnacionais: o caso da Fundação Ford no Brasil*. Dissertação defendida no IUPERJ. Rio de Janeiro, 1989.
- . *Zé Carioca: o embaixador de duas caras*. Relatório de pesquisa apresentado para o CNPq (bolsa de iniciação científica). Rio de Janeiro, 1986.
- IANNI, Octávio. *Imperialismo e cultura*. Petrópolis: Vozes, 1976.
- LESSA, Mônica Leite. *L'influence intellectuelle française au Brésil: contribution à l'étude d'une politique culturelle (1886-1930)*. Villeneuve d'Ascq: PUS, 2001.
- . "A política cultural brasileira e a sociedade das nações". *Anais da XXII Reunião da SBPH*. Curitiba: s. e., 2002a, v. 1.
- . "Relações culturais internacionais". In MENEZES, Lená Medeiros de; MUNTEAL FILHO, Oswaldo; e ROLLEMBERG, Denise (orgs.). *Olhares sobre o político*. Rio de Janeiro: EdUERJ/FAPERJ, 2002b.

- McMURRY, Ruth Emily e LEE, Muna. *The cultural approach: an other way in international relations*. Carolina do Norte: The University Press of North Carolina, 1947.
- MERLE, Marcel. *Forces et enjeux dans les relations internationales*. Paris: Econômica, 1985.
- . *La politique étrangère*. Paris: PUF, 1984.
- . *Sociologia das relações internacionais*. Brasília: Ed. UnB, 1981.
- MILZA, Pierre. “Culture et relations internationales”. *Relations Internationales*, Paris, 1980, n. 24.
- MITCHELL, J. M. *International cultural relations*. Londres: Allen & Unwin/British Council, 1986.
- MORGENTHAU, Hans J. *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1992.
- MOURA, Gerson. *Tio Sam chega ao Brasil: a penetração cultural americana*. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- NYE Jr., Joseph S. *O paradoxo do poder americano*. São Paulo: UNESP, 2002.
- PREISWERK, Roy. “Relations interculturelles et développement”. *Le savoir et le faire: relations interculturelles et développement*. Genebra: Cahiers de l’Institut d’Études du Développement, 1975, pp. 10-36.
- RIBEIRO, Edgar Telles. *Difusão cultural: uma alternativa a serviço da política externa brasileira*. Tese defendida no IPRI-MRE. Brasília, 1987.
- SALON, Albert. *L’action culturelle de la France dans le monde*. Tese defendida na Universidade de Paris I. Paris, 1981, 3 v.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. “Do silêncio à afirmação: as relações do Brasil com a África”. In CERVO, Amado Luiz (org.). *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Ed. UnB, 1994.
- . *O lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)*. Brasília: Ed. UnB, 1996.
- SUPPO, Hugo R. “Le Brésil pour la France: la construction d’une politique culturelle française, 1920-1950”. *Le Brésil et le monde: pour une histoire des relations internationales des puissances émergentes*. Paris: L’Harmattan, 1998.

- . “Charles Trenet, Edit Piaf, Ray Ventura e Maurice Chevalier e a imagem da França”. *Anais do XXI Simpósio Nacional de História (ANPUH)*. Rio de Janeiro: s. e., 2001.
- . “A dimensão cultural da política externa brasileira nos anos de 1930”. *Anais da XXII Reunião Anual da SBPH*. Curitiba: SBPH, 2002a, v. 1, pp. 335-43.
- . “Gilberto Freyre e a imagem do Brasil no mundo”. *Cena Internacional: Revista de Análise em Política Internacional*, Brasília, 2003, ano 5, n. 2.
- . “Intelectuais e artistas nas estratégias de propaganda cultural no Brasil (1940-1944)”. *Revista de História*, São Paulo (USP), 1995, v. 1, pp. 75-88.
- . “O livro francês: patrimônio inalienável da França”. *IX Simpósio Regional de História (ANPUH)*. Niterói: s. e., 2000a.
- . “O livro na política cultural francesa no exterior”. *Anais da XXI Reunião Anual da SBPH*. Curitiba: SBPH, 2002b, v. 1, pp. 109-13.
- . “Louis Jovet en Amérique Latine: au delà de la propagande de Vichy”. *Cahiers des Amériques Latines*, Paris, 1999, v. 1, pp. 187-204.
- . “A política cultural da França no Brasil entre 1920 e 1940: o direito e o avesso das missões universitárias”. *Revista de História*, São Paulo (USP), 2000b, v. 142-3, pp. 309-45.
- . “A política cultural da França no Brasil nos anos de 1920 e 1930: o método Georges Dumas”. *Brazilian Studies Association: Third Conference*. King’s College Cambridge, 1996.
- . *La politique culturelle française au Brésil entre les années 1920-1950*. Villeneuve d’Ascq: PUS, 2000c, v. 3.
- . *La présence culturelle française au Brésil dans les années 1940-1944*. Dissertação defendida na Universidade de Paris III (Sorbonne-Nouvelle). Paris, 1993.
- . “O significado do congresso”. *Terceiro Congresso Científico Latino-Americano (1905)*. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2002c.
- WALLERSTEIN, Immanuel. *Capitalismo histórico e civilização capitalista*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

ZEHNDER, Alfred. *Politique extérieur et relations culturelles*. Geneva:
s. e., 1957.

Apesar de uma vida errante, tumultuada pelos conflitos do século XVII, o tcheco Jan Amos Komensky (1592-1670), mais conhecido como Comenius, não perdeu o contato com outros sábios da época, buscando sistematizar, numa ciência universal, o crescente corpo de conhecimentos que se acumulava desde o Renascimento. De forma equivalente, a *Coleção Comenius* pretende reunir textos de caráter introdutório de todas as especialidades, destinados à utilização em salas de aula da graduação e da pós-graduação, que contribuam para desenvolver a reflexão e o pensamento crítico dos alunos. Trazendo sempre uma apresentação bem cuidada e de qualidade, a um custo acessível, ela contempla dois tipos de obras: aquelas especialmente elaboradas por docentes da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, em colaboração, ou não, com reconhecidos especialistas de sua área; e coletâneas com artigos ou capítulos clássicos, esgotados ou de difícil acesso, selecionados por um professor da instituição, de acordo com o seu potencial didático. Em ambos os casos, esses volumes podem incluir cadernos de anotações pedagógicas, textos de apoio ou teóricos, exercícios básicos e pequenos ensaios. Dessa maneira, as obras da *Coleção Comenius* visam a preencher a função também educacional da EdUERJ ao viabilizar a circulação de novas idéias, promover o debate e aproximar pesquisadores, docentes e estudantes.

Lúcia Bastos

Coleção Comenius – uma oficina do conhecimento



ISBN 978-85-7511-106-2



9 788575 111062