

Formação de conceitos brasileiros de Relações Internacionais

Amado Luiz Cervo

A sistematização dos conceitos brasileiros aplicados à inserção internacional do país é vista, nesse artigo, como contribuição do intelectual à teoria das relações internacionais. Um conjunto de conceitos articulados entre si e com o campo do conhecimento das relações internacionais desempenha, com efeito, duas funções: a explicativa e a valorativa. Essas duas funções são próprias da teoria das relações internacionais e estão presentes na evolução da disciplina desde seu aparecimento nos meios acadêmicos.

As teorias reivindicam, em primeiro lugar, a função explicativa. Com idéias e conceitos articulados e elevados ao nível mais abstrato possível iluminam o objeto de estudo, dando-lhe a compreensão que a ciência busca naturalmente; contudo, por mais ambiciosas que sejam, as teorias não são isentas, não iluminam toda a realidade e não se aplicam ao universal, visto que embutem interesses, valores e padrões de conduta extraídos do ambiente, onde estes elementos são exibidos e apropriados pelos formuladores.

Não é por acaso que os manuais de teoria das relações internacionais expõem a elaboração de correntes, por vezes em progressão, por vezes em contradição, relativamente a outras formulações. Embora reproduzam em forma de síntese superior a evolução do campo de estudo das rela-

ções internacionais, as teorias não exibem alcance explicativo universal para a ordem e o movimento que pretendem dar a conhecer, tampouco convencem o espírito crítico de pretendida neutralidade, visto que conteúdo e enfoque são tributários do meio onde análise e reflexão são praticadas. Essa dinâmica de construção de teorias reivindica, racionalmente, a multiplicação de formulações com o fim de abarcar conjuntos explicativos e conjuntos valorativos distintos, de tal sorte que não permaneçam alguns povos ou nações à mercê de outros no terreno da formação acadêmica e das decisões políticas.

Por tal razão, em boa hora se agrega à teoria das relações internacionais a contribuição brasileira, substantiva pelo lado cognitivo e legítima pelo lado ético.

Esse artigo centra seu foco em duas questões relativas à formação dos conceitos brasileiros de inserção internacional: em uma primeira parte são indicados os criadores de conceitos e a abrangência de suas formulações; em outra, para fins pedagógicos, são examinadas as funções próprias desses conceitos aplicados às relações internacionais.

Os criadores de conceitos

Por mais genial que se apresente, o intelectual que lida com as relações internacionais não arranca de sua mente o conceito acabado. Por certo, a contribuição pessoal

Amado Luiz Cervo é professor titular de Relações Internacionais da Universidade de Brasília e pesquisador do CNPq. É autor de Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas e de História da Política Exterior do Brasil, com Clodoaldo Bueno.

Este artigo refere-se a sua mais recente pesquisa, que resultou no livro Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros (São Paulo: Saraiva, 2008). Extensa informação bibliográfica consta nessa publicação.

é relevante, na medida em que a destilação de conceitos, o arranjo, a tipificação e a conexão evolutiva, uma soma de tarefas da qual resulta a síntese superior, pertence ao autor, que por vezes acrescenta de próprio. Nos extremos, dispomos dos manuais que expõem as teorias alheias ou a criação original e pessoal. No meio, a sistematização de conceitos extraídos, seja de determinada *práxis*, em viagem do empírico ao abstrato, seja de determinada inteligência elaborada coletivamente.

Com efeito, o conceito com o qual estamos lidando nesse artigo, define-se como construção social. Os conceitos brasileiros aplicados às relações internacionais lançam raízes em três segmentos da sociedade: os pensadores da nação, de seu destino e de seu lugar no mundo; os pensadores da vida política e da ação diplomática; enfim, o meio acadêmico e os centros de produção científica que analisam metodicamente a conexão entre o interno e o externo.

Pensadores de expressão nacional

Em que mundo vivemos? Tem o Brasil um lugar especial no mundo? Que mundo se deseja para a humanidade? Sem serem políticos, diplomatas ou cientistas, alguns brasileiros se inclinaram sobre tais questões e formularam pensamento a tal respeito, de modo a impregnar o substrato cultural da mente coletiva. Esses pensadores devem ser procurados na literatura propriamente dita, nos personagens que ela cria e que refletem o meio diverso em que vivem e as visões que nutrem de si, dos outros, de brasileiros e de estrangeiros, da nação e do mundo. São encontrados na plêiade de pensadores que não figuram em manuais de história da literatura, porém deixaram suas idéias em obras que compõem o acervo cultural da nação. Pela força

Conceitos destinam-se a integrar conhecimento, servindo como amálgama da reflexão que organiza a matéria empírica.

da leitura, da citação, da aprendizagem ou mesmo do subconsciente, a mensagem desse segmento do pensamento nacional revive e se perpetua.

Não citamos nem sequer referimos nesse artigo nomes de pensadores de expressão nacional, embora a eles muito deve a cultura brasileira, componente congênito dos conceitos aplicados às relações internacionais.

O pensamento político e diplomático

No Brasil, como em todo o mundo, homens de Estado desenvolveram idéias acerca do modo de conceber o sistema internacional, sua estrutura e funcionamento, bem como as relações do país com essas estruturas e com as outras nações. Foram dirigentes e diplomatas que desempenharam funções relevantes para a formação nacional.

Um país liberal, aberto aos fluxos de idéias, conheci-

mentos, pessoas, capitais, produtos; conectado com o mundo não só por meio desses fluxos, mas por ordenamentos que os convertem em regras de direito, garantia de estabilidade e previsibilidade, regras, portanto, inspiradoras da conduta da sociedade e do Estado sobre o cenário internacional: essa linha de pensamento não emerge no Brasil à era de Fernando Henrique Cardoso e dos neoliberais do fim do século XX. A abertura ao mundo penetra a cultura brasileira como substrato de sua história. Assim pensava D. João VI quando concebia a liberdade para o comércio e as manufaturas no Brasil: construir um império americano ancorado no aumento da riqueza, cuja possibilidade seu conselheiro, José da Silva Lisboa, o primeiro economista liberal brasileiro, condicionava à contribuição interna e ao livre comércio. Nessa linha de abertura ao mundo concebia a nação a construir o pai da pátria, à época da Independência, José Bonifácio de Andrada e Silva.

Um país industrial não foi pela primeira vez conceituado por Getúlio Vargas ou Juscelino Kubitschek. Teve precursores distantes, vejam-se os textos de Nicolau de Araújo Vergueiro, Bernardo Pereira de Vasconcelos, Sales Torres Homem e outros no século XIX. O liberalismo radical da segunda metade do século XIX, tão bem expresso por Tavares Bastos, colocava-se a serviço da sociedade primário-exportadora, uma organização voltada à manutenção do atraso histórico por elites sociais que se haviam apropriado do Estado e dele se serviam com exclusividade. Da mesma forma, no século XX e XXI, porém sob novas e adaptadas formulações, como democracia de mercado, globalização benéfica, governança global, liberais radicais se colocam a serviço de interesses da elite das nações, que estabelece em proveito próprio o ordenamento global.

O grupo mentor do paradigma liberal-conservador de relações internacionais inspirou o exercício do poder dos dirigentes por mais de um século, desde a Independência até a revolução de 1930, precisamente. Esse paradigma imprimiu traços indelévels na formação nacional. Já o outro grupo, mentor do paradigma desenvolvimentista pela via da modernização industrial fazia ressoar seu canto como vozes no deserto, a profetizar o futuro, mas acabaria substituindo o primeiro a seu tempo, de 1930 em diante.

Os conceitos brasileiros aplicados à inserção internacional do país são múltiplos e contraditórios. Porque liberal foi a sociedade que lhes serviu de ambiente e fermento. Liberal e aberta ao mundo, como concebia D. Pedro II, ao visitar os Estados Unidos, a Europa, a Rússia, o Próximo Oriente, o Egito. Ao despachar para a China, em 1879, uma grandiosa missão com o fim de estabelecer com o Celeste Império o comércio, as relações diplomáticas e o fluxo migratório. Porque industrial seria a sociedade, Ernesto Geisel concebia um Brasil no topo da escala do desenvolvimento, com tecnologias de ponta, empreendimentos de vulto e parcerias estratégicas diversificadas, no

momento em que os Estados Unidos perdiam peso sobre a cena internacional e criavam dificuldades à conquista do último estágio do desenvolvimento. Exigências do segundo paradigma histórico sugeriam outras conexões externas, com Alemanha, Itália e Japão, por exemplo, os quais se dispunham a oferecer fatores sonogados pela potência hegemônica da área.

Nessa *práxis* e nesse substrato conceitual inspiraram-se Oswaldo Aranha, Afonso Arinos e San Tiago Dantas para conceituar o universalismo da diplomacia brasileira, ao qual alguns contemporâneos seus, a exemplo de João Neves da Fontoura e Vasco Leitão da Cunha, impunham limites por meio do conceito de ocidentalismo, uma opção estratégica privilegiada senão exclusiva de ação externa.

De modo similar, globalistas epistêmicos, como o grupo assessor de Carlos Saúl Menem na Argentina (entre os quais Carlos Escudé, Andrés Cisneros e Felipe de la Balze) e o grupo assessor de Fernando Henrique Cardoso no Brasil (entre os quais Pedro Malan e Celso Lafer) deram origem ao paradigma neoliberal de inserção internacional, uma criação da inteligência política latino-americana dos anos 1990, que não foi concebido de modo uniforme por todos os dirigentes regionais, porém apresentava componentes comuns. O pensamento neoliberal não foi adotado pelos Estados sem reação social. No Brasil, como se sabe, deu origem, dentro do próprio grupo dirigente, ao pensamento cético quanto a possíveis efeitos econômicos e sociais, por isso teve de ser temperado com outros conceitos, como globalização assimétrica e Estado logístico, que fariam sucesso logo mais, quando os dirigentes neoliberais foram aliçados do poder.

O meio acadêmico e os centros de pesquisa

Além de grandes intelectuais, pensadores da nação, e dirigentes, como homens de Estado, políticos e diplomatas, o meio acadêmico e os centros de pesquisa contribuem para a formação de conceitos aplicados às relações internacionais do país. Por vezes as mesmas pessoas integram dois e até mesmo os três grupos acima referidos. Para efeito didático, contudo, lugar especial ocupa os formadores de opinião que se localizam nos centros de pesquisa e ensino. Isso porque influem sobre a mídia, os movimentos de opinião, os resultados eleitorais e as políticas públicas. Uma influência, aliás, profunda e duradoura, aquela que se exerce sobre o modo de pensar e agir.

Em cada linha de pensamento que dá origem a determinados conceitos aplicados à inserção internacional, localizam-se estudiosos com suas aulas, conferências e publicações. Desse modo, uma obra que expõe os conceitos brasileiros de relações internacionais, convém que apresente no *caput* de cada capítulo um elenco de autores, cujas leituras são recomendadas para que o leitor possa aprofundar aquela linha de pensamento e os conceitos que escandem seu itinerário.

Tomemos o exemplo das relações com a vizinhança. O

peso das relações entre Brasil e Argentina influenciou durante dois séculos sobre a formação de conceitos destinados a explicar e comandar decisões acerca das relações do Brasil com seus vizinhos da América do Sul.

A cordialidade oficial da diplomacia brasileira, incorporada como padrão de conduta desde a época do Visconde do Rio Branco e de seu filho, o Barão, assenta sobre bases que estudiosos tornaram explícitas: a grandeza do país, a convivência necessária, a prosperidade que a todos interessa, a boa imagem a cultivar em razão dos efeitos que exerce sobre a opinião e os dirigentes, a paz a manter, a tranqüilidade das fronteiras, esses e outros fatores encontram-se na origem do argumento da cordialidade oficial. Ela induz uma conduta em que prevalece a ação cooperativa em vez do confronto, a humildade em vez da empáfia política, a negociação em vez da ostentação de força, o silêncio por vezes no lugar do rompante próprio dos caudilhos. A cordialidade oficial não prejudica, ao contrário favorece a qualidade das relações com a vizinhança e promove os interesses de todos. Pode ser sacrificada em última instância, não a qualquer pretexto – visto que a degradação do ambiente regional produz os piores efeitos – quando o superior interesse nacional o requer.

Outros conceitos, também forjados ao longo do tempo, aplicam-se, entretanto, à visão do outro e ao comando da política regional brasileira: rivalidade, cooperação e conflito, relações cíclicas e relações em eixo. Eles dão inteligibilidade ao real, porque abrigam cada qual parcela da verdade, e induzem a conduta do governo e dos agentes sociais. Desse modo, exercem, em conjunto, as duas funções de uma teoria das relações do Brasil com a vizinhança: a explicativa e a valorativa.

Pesquisadores brasileiros e de países vizinhos estenderam-se, em seus trabalhos, sobre os componentes de cada um desses conceitos. Quanto à rivalidade, os fatores de determinação que agem ao longo do tempo e as manifestações concretas. Quanto ao paradigma da cooperação e conflito, um estereótipo da literatura, o modo como a primeira agrega ao segundo elementos de equilíbrio e outras manifestações se sucedem. Quanto às relações cíclicas, a descoberta de estudiosos de que nem cooperação nem conflito imprimem curso contínuo, que oscila, pois, em razão de variáveis intervenientes capazes de produzir a reversão de uma tendência. Quanto às relações em eixo, o nível mais avançado das análises disponíveis sobre as relações com a vizinhança, os estudiosos colocam em evidência em sua origem a dimensão do que seja a relação especial, a união co-responsável com o parceiro, a esfera de elaboração política comum e o cálculo da reação de terceiros na região. Relações em eixo entre duas potências maiores em determinada região explicam a gênese dos processos de integração, como entre França e Alemanha na Europa e entre Brasil e Argentina na América do Sul.

Além de nossas publicações a respeito dos conceitos que informam as relações do Brasil com a vizinhança, leiam-se

os estudos de argentinos, entre os quais Mario Rapoport, Eduardo Madrid, Raúl Bernal-Meza, Aldo Ferrer, Miguel Angel Scenna; e de brasileiros como Clodoaldo Bueno, Moniz Bandeira, Francisco Doratioto, Raquel Miranda, Heloisa Vilhena de Araújo, Celso Lafer.

Conceitos destinam-se a integrar conhecimento, servindo como amálgama da reflexão que organiza a matéria empírica, base de observação científica da vida política e da realidade econômica, social e histórica. Caso não sejam produzidos sob tais critérios, dificilmente vão além do divertimento intelectual, fruto do imaginário ou da fé e, nessas condições, não exercem as funções explicativa e

O caráter nacional incrustado na formação de conceitos brasileiros incorpora a influência estrangeira. Entre ilhas, territórios e continentes mentais não existem fronteiras geopolíticas.

valorativa de que estamos tratando ao discorrer sobre conceitos que fundamentam o modelo brasileiro de inserção internacional.

Conceitos presidem os diversos campos de estudo das relações internacionais em geral e das relações internacionais do país. Orientam, ademais, as diversas áreas da ação externa, seja do Estado, como agente de primeira linha, seja de outros agentes sociais, internos, externos ou conjuntos. Em nosso estudo sobre a formação desses conceitos, o objetivo foi de expressar sua riqueza e diversidade, um rol eloqüente pela quantidade, cujos exemplos acima expostos a título de amostragem permitem ao leitor avaliar o conjunto. Por que não mencionar outros em razão do grande alcance epistemológico e da grande operacionalidade que ostentam, tais como: os conceitos de transições na História do país e seu impacto sobre a política exterior e o modelo de desenvolvimento; o acumulado histórico da diplomacia brasileira, um conjunto de valores, princípios e padrões de conduta que lhe dão previsibilidade e credibilidade; a parceria estratégica, seu substrato real e o uso do termo para fins de retórica política; desenvolvimento associado e desenvolvimento autônomo, o racha entre correntes de direita e de esquerda, nacionalistas e independentistas; multilateralismo kantiano e multilateralismo da reciprocidade, o racha entre utópicos e realistas quanto à visão de mundo; relações intersocietárias, conceito que aplicamos às esferas do turismo, das migrações e da cooperação acadêmica e técnica; vocação industrial a preservar, aplicável às relações com as grandes potências e às negociações multilaterais e bilaterais; internacionalização econômica, no contexto do paradigma logístico de inserção internacional à era da globalização; relações triangulares, que evidenciam interveniência de terceiros em esquemas bilaterais ou interblocos; hegemonia e estruturas hegemonizadas, aplicáveis à produção do ordenamento global em que se movem países em desenvolvimento ou emergentes.

As funções dos conceitos

O estudo acerca da formação dos conceitos aplicáveis ao modelo brasileiro de inserção internacional identifica quatro características observadas em sua gênese, alcance e significado: a) uma construção social; b) expressão da historicidade; c) inclusão de mensagem positiva; d) enfim, produção como exigência da ordem metodológica em respeito à verdade e ao rigor. Esses traços, de caráter metodológico e epistemológico, garantem a qualidade dos conceitos a serem erguidos pelo esforço de reflexão. Na literatura especializada encontram-se reflexões acerca da construção de conceitos e de seu papel, como aquelas que vêm expostas nas obras de Carlo Ginzburg, Thomas Kuhn e Walter Benjamin. Mas os quatro pressupostos acima referidos foram

sugeridos pelo estudo específico do caso presente com o fim de tornar a construção de conceitos um exercício útil tanto sob o aspecto cognitivo quanto prático.

Em primeiro lugar, o conceito como construção social e expressão, a esse título, de determinada cultura. Como vimos, nossos conceitos são extraídos de grandes pensadores brasileiros, cujo pensamento se volatiliza para aflorar, seja na esfera da formulação política e diplomática, seja na esfera da pesquisa de intelectuais e acadêmicos. Aflora, desabrocha, amadurece e frutifica como construção social, estoque cultural, acervo mental. O caráter nacional incrustado na formação de conceitos brasileiros incorpora por certo a influência estrangeira, porque entre ilhas, territórios e continentes mentais não existem fronteiras geopolíticas.

Em segundo lugar, os conceitos expressam historicidade. Penetram a estrutura profunda das coisas concretas, no dizer de Benjamim. Por serem abstrações, exercem mediação entre o sujeito cognoscente e o objeto que apreendem. Postam-se como entidade ontológica autônoma. E não esgotam necessariamente o significado do fenômeno a que se referem, para alegria de novos artífices, que mais cedo ou mais tarde construirão novos conceitos. Exibem, sim, continuidade e ordem por sobre a volatilidade e a complexidade, sem serem dogmas de fé com que se possa domar o real.

Em terceiro lugar, os conceitos embutem mensagem positiva. Em todos os tempos e em todas as culturas, como também em todas as disciplinas acadêmicas, identificamos pensadores da desgraça e catadores de lixo da humanidade. Seja-lhes preservado o direito de investigar, mesmo porque a desgraça e o lixo compõem a realidade concreta. Os conceitos de que tratamos, contudo, embutem mensagem positiva, porque se destinam a expressar valores, aqueles que compõem o humanismo, e inspirar decisões, aquelas que elevam o bem-estar do povo. Se não incluir mensagem positiva dessa natureza, o conceito para nada

serve, quando não prejudica. Por que se devotar, então, à tarefa de erguê-lo?

Em quarto lugar, o conceito desvenda o novo e constitui, destarte, um ponto de ruptura com relação a fenômenos preexistentes ou coexistentes. Aparece, igualmente, como exigência da ordem metodológica, como explanação de outro arranjo, que espelha nova verdade conquistada com rigor de observação, análise e reflexão. Dotado de tais

atributos, o conceito não se acanha, ao contrário, exhibe-se como nova afirmação hegemônica, produto de pensamento alimentado pelo sistema de referência que o orienta.

Em suma, erguer conceitos aplicados à inserção internacional do Brasil equivale a metódico exercício mental feito com o fim de produzir conhecimento e agregar compreensão à complexa realidade da vida internacional, além de espelhar a *práxis* e abrir caminhos de ação.