

Octavio Amorim Neto - De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira

Rio de Janeiro: Campus, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

Dawisson Belém Lopes*

Em polêmico artigo recentemente publicado nos Estados Unidos, os professores John Mearsheimer (University of Chicago) e Stephen Walt (Harvard Kennedy School) foram taxativos no diagnóstico de que, no afã de testar as hipóteses da literatura por meio de ferramentas metodológicas e técnicas cada vez mais sofisticadas, os trabalhos acadêmicos sobre temas internacionais estão relegando para o segundo plano a preocupação com a teoria e os conceitos. Decorre daí que, se, por um lado, temos sido contemplados nas publicações especializadas com um grande número de “evidências” e “achados”, lastreados em observação empírica e experiências, por outro, diminuiu ostensivamente a produção de grandes teses e narrativas com capacidade de redirecionar a discussão acadêmica. Ainda mais grave é o desdobramento qualitativo: segundo os autores, a atomização da produção resulta em crescente incapacidade de compreensão dos macroprocessos internacionais contemporâneos, já que estamos perdendo a habilidade de identificar boas variáveis explicativas, de fazer as perguntas de pesquisa relevantes e, ainda, de traçar as conexões entre a parte e o todo (Mearsheimer e Walt, 2013). Longe de ser consensual, a opinião reflete um foco de tensão no cânone da disciplina acadêmica de relações internacionais, o qual tem potencial para alastrar-se e influenciar as suas diversas subáreas.

Enquanto isso, no Brasil, a situação é distinta. A obra *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*, de autoria do cientista político Octavio Amorim Neto, foi saudada pela comunidade acadêmica como a primeira grande tentativa de aproximar, em termos me-

* É professor do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (Belo Horizonte, MG). E-mail: dawisson@ufmg.br.

todológicos, a ciência política das relações internacionais. Amorim Neto tomou para si a empreitada de apontar quais teriam sido, entre 1945 e 2008, as variáveis determinantes para a condução da política externa brasileira, valendo-se intensivamente de estatística descritiva e inferencial. Uma das vozes a pronunciar-se sobre o livro foi a professora Maria Regina Soares de Lima (Universidade do Estado do Rio de Janeiro), que assim descreveu o intento, no prefácio à obra:

Octavio [Amorim Neto] nos brinda com uma análise sistemática do alcance empírico de argumentos produzidos na literatura qualitativa – que tem sido o modo predominante dos estudos sobre a política externa brasileira. E o faz combinando o viés quantitativo com grande sensibilidade histórica (p. ii).

Também dão conta da boa acolhida que a obra recebeu as resenhas e notas publicadas em periódicos e na grande imprensa. Segundo o jornal *Folha de S.Paulo*, “Octavio se ampara em dados estatísticos para criar um método de pesquisa quantitativa. Como resultado, o volume interessa a cientistas políticos, internacionalistas e historiadores” (*Folha de S.Paulo*, 2012). A revista *Pesquisa*, da Fundação de Amparo à Pesquisa de São Paulo, celebrou:

Se havia uma exceção gritante na crescente quantificação dos saberes, essa era a política externa, sempre analisada de forma qualitativa e, na maior parte dos casos, em um diapasão subjetivo. O estudo de Octavio Amorim Neto traz essa nova variável, objetiva, revertendo certezas e confirmando hipóteses (Carlos Haag, 2012, p. 91).

A culminância do processo foi a concessão do prêmio Victor Nunes da Leal, pela Associação Brasileira de Ciência Política, àquele que foi considerado por júri de especialistas o melhor livro científico em ciência política e relações internacionais do biênio 2010-2012.

Uma vez tendo sido feitos todos os reconhecimentos aos méritos de *De Dutra a Lula* – assim como às qualidades de pesquisador e escritor do seu autor –, talvez seja chegada a hora de avaliar mais criticamente o seu conteúdo e as prováveis consequências para o campo de estudos da Política Externa Brasileira (PEB). Não se pretende aqui repisar as apreciações prévias do livro (em sua maioria, francamente positivas). Antes, esta resenha pretende colocar em debate alguns pontos que, até onde conseguimos monitorar, ainda não passaram pelo devido escrutínio da comunidade acadêmica.

Recapitulando: *De Dutra a Lula* consiste, fundamentalmente, na tentativa de apreensão das principais linhas de força que modelaram a política externa ao longo de três grandes ciclos da política brasileira – o Interregno Democrático (1946-1964), o Regime Militar (1964-1985) e a Nova República (1985-2008) – por intermédio do método quantitativo.

No esquema explicativo de inspiração neorrealista, a convergência política entre Brasil e Estados Unidos significaria a capacidade deste país (considerado hegemônico na ordem global) de influenciar as ações daquele. Entretanto, a grande tese deixada por Amorim Neto ao fim do esforço argumentativo é que, a partir dos dados relativos ao período de 1946 a 2008, se teria tornado evidente o distanciamento do Brasil em relação às posições assumidas pelos EUA na política internacional. No contínuo que vai de 1946 a 2008 (vide o gráfico à página 69), a tendência que se depreende é de uma convergência cada vez menor entre os votos do Brasil e dos Estados Unidos, em diversas matérias, no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas. Donde a ilação, apresentada já na conclusão do texto, de que:

A partir da segunda metade do século XX, à medida que crescia e se industrializava a economia brasileira, se expandia a população, se urbanizava a sociedade, e aumentavam os gastos militares e o tamanho das Forças Armadas, o país foi se sentindo em condições de, passo a passo, se distanciar daquele que havia sido seu grande aliado na primeira metade do século passado (p. 171).

A passagem acima serve, deliberadamente ou não, de combustível para todos os que acreditam na existência de “antiamericanismo” na condução da política externa na última década. Impressão que fica reforçada com o trecho seguinte:

O aumento da participação ministerial da esquerda – isto é, justamente no centro de gravidade do sistema político brasileiro, o Poder Executivo – cria condições políticas excelentes para que partidos bem organizados e com intensas preferências a respeito da ação internacional do Brasil alterem a política externa, no sentido de distanciar-la dos Estados Unidos (p. 175).

Amorim Neto, contudo, confessa a sua perplexidade ao perceber que, mesmo no período em que a esquerda esteve completamente ausente do poder no país (1964-1985), ainda assim se alargou a distância de posiciona-

mentos entre Brasil e EUA. O autor sai-se então com uma hipótese auxiliar *ad hoc*: a proximidade substantiva das agendas diplomáticas da esquerda e da direita durante a ditadura dos militares era, possivelmente, o que levava à suspensão temporária da lógica esboçada no parágrafo anterior.

Outra importante lição de *De Dutra a Lula* diz respeito ao papel inexpressivo (estatisticamente não significativo) desempenhado pelo Poder Legislativo na definição da política exterior a ser implementada pelo Estado brasileiro. O autor, não obstante, vai além das evidências encontradas, enunciando ao cabo uma nova hipótese que, claramente, não encontra arrimo nos números apresentados: “[U]ma razão para os *supostos* excessos da diplomacia praticada entre 2003 e 2010 pode encontrar-se na falta de freios domésticos à ação do Executivo. A ausência de freios ao Poder Executivo remete imediatamente ao papel do Congresso na política externa” (p. 176). A proposição é feita na forma condicional – *ex hypothesi* – porque, afinal, como adverte Amorim Neto, não é propósito do livro “posicionar-se a respeito de a política externa de Lula ter sido ou não excessivamente ideológica” (p. 176).

Temo discordar da linha interpretativa explorada no livro em tela. Em primeiro lugar, por embutir uma falácia de dispersão na sua tese principal. A dificuldade deriva do recorte temporal do trabalho (1945-2008), que induz a uma distorção logo na origem da análise. Explica-se: Eurico Gaspar Dutra foi, provavelmente, ao longo de toda a história republicana da política externa, o presidente que mais resolutamente alinhou o Brasil às posições estadunidenses. Mais até que Castelo Branco ou Collor de Mello. O seu mandato corresponde ao que o historiador Gerson Moura (1990) tratou como “o alinhamento sem recompensa”, uma vez que, embora o Brasil tivesse apoiado os Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial (a partir de 1943) e seguisse incondicionalmente associado àquele país (nos primeiros anos sob Dutra), pouco recebeu de concreto em contrapartida: não veio o assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, tampouco um Plano Marshall para a América Latina. Dessa maneira, é natural que todos os sucessores de Dutra tenham se afastado de seu americanismo extremo e objetivamente malsucedido. Corresponde, por assim dizer, à normalização da curva da política externa.

Além disso, o recorte temporal de *De Dutra a Lula* peca por desprezar os antecedentes históricos do fenômeno do americanismo (e também do antiamericanismo) na PEB. Desconsidera, por exemplo, que o momento

imediatamente anterior ao da adesão do Brasil ao bloco dos Aliados, na Segunda Guerra, com Vargas na presidência, acomodou lances explícitos de aproximação com a Alemanha nazista – e, por conseguinte, de afastamento em relação às posições diplomáticas dos EUA. Se retrocedermos até a geração que fundou a linhagem americanista da PEB, ainda assim notaremos que nem mesmo o Barão do Rio Branco, Joaquim Nabuco e Rui Barbosa deixaram de divergir dos americanos em repetidas e cruciais oportunidades (como, por exemplo, na II Conferência da Haia, de 1907). Em suma: na história da República, o governo Dutra é um *outlier* da política externa – e isso torna enviesada a narrativa construída por Amorim Neto.

Na exposição dos motivos para o aumento das divergências entre Brasil e EUA, a partir da segunda metade do século XX, postula-se que o crescimento econômico e demográfico brasileiro, associado à urbanização e aos investimentos militares, fez o país “se sentir em condições de, passo a passo, se distanciar daquele que havia sido seu grande aliado na primeira metade do século passado [XX]” (p. 171). Alternativamente, ofereço a seguinte narrativa: não foi o simples acúmulo de atributos de poder (“capacidades”, segundo o jargão da escola realista das relações internacionais) que levou ao afastamento brasileiro das posições estadunidenses, mas a *progressiva autonomização do país em relação ao resto do mundo* – entendida, na tradição da PEB, como a capacidade de gerar a própria norma de conduta na política internacional – que trouxe, como epifenômeno, a diminuição da taxa de convergência de votos Brasil/EUA na Assembleia Geral da ONU. É sintomático que, ao tempo do Brasil Império, não se falasse em americanismo na política externa. A tradição associativa (ou “reboquista”, na estranha tradução de Amorim Neto) no século XIX era o europeísmo. Porém, desde sempre, *associativistas* foram desafiados por *autonomistas* – independentemente dos rótulos que as duas correntes receberiam dos historiadores e cientistas políticos ao longo dos anos: agraristas vs. industrialistas, entreguistas vs. nacionalistas, liberais vs. desenvolvimentistas, interdependentistas vs. soberanistas, americanistas vs. globalistas etc..

O alinhamento diplomático aos EUA há que ser compreendido não como essência ou ideologia perene da PEB, mas como opção pragmática dos formuladores da inserção internacional do país, passível de reavaliação contínua, conforme o cálculo estratégico dos homens de Estado de um determinado momento histórico. Essa marcha pela autonomização do Brasil ajuda a en-

tender, por exemplo, por que os governos de dois presidentes comprometidos com ideais de esquerda na política externa – Jânio Quadros e João Goulart, artífices da “Política Externa Independente” – puderam apresentar índices de convergência de voto com os Estados Unidos consistentemente mais altos do que dois reconhecidos americanistas da Nova República – Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso. Aparentemente, portanto, o processo de ascensão e autoafirmação do Brasil no cenário internacional, transformado em orientação de política externa, guarda pouca relação direta com o (anti)americanismo.

Ao sobrestimar o peso da variável independente “composição ministerial” na formulação da política externa brasileira, além de sugerir nexos causais entre a tibieza da atuação do Legislativo na PEB e a execução de uma política externa (supostamente) “ideológica”, Amorim Neto parece desconsiderar outros dois aspectos importantes do processo: a) o histórico insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores, agência governamental que, por várias décadas, exerceu um virtual monopólio sobre as etapas de formulação e implementação da política externa brasileira, sob a delegação, tácita ou expressa, do chefe do Poder Executivo (Cheibub, 1985)¹; e b) a tendência mundial – e não apenas brasileira – de concentração de competências sobre os atos internacionais do Estado soberano nas mãos do chefe do Poder Executivo, seja no presidencialismo, seja no parlamentarismo (Milner, 1997), contrastando com o papel secundário do Poder Legislativo na produção da política externa, *inclusive nos Estados Unidos da América* (Jacobs e Page, 2005). A insistência do autor em enxergar “ideologia excessiva” e “preferências partidárias fortes” na atual condução da política externa, sem oferecer ao leitor o devido suporte factual, poderá, antes, constituir um caso de raciocínio normativamente guiado (*wishful thinking*).

Adicionalmente, cumpre apontar a fragilidade do organograma elaborado pelo autor sobre a produção da política externa brasileira entre 1946 e 2008 (vide figura 3.1, à página 81). Amorim Neto confunde-se ao conceder enorme centralidade às Forças Armadas no processo decisório da PEB, numa presumível emulação do sistema estadunidense de formulação da política exterior. Em um país constitucional e historicamente vinculado ao pacifismo como o Brasil, em que a gestão política das questões de defesa doméstica

¹ Insulamento que apenas recentemente começou a ser revertido. Ver Faria (2012).

e internacional está a cargo de um Ministério da Defesa comandado por servidores civis desde a sua criação, em 1999, há nítida superestimação do componente militar. Ademais, parece artificial a busca por uma síntese do processo decisório brasileiro em política externa ao longo de período tão dilatado de tempo, que comporta tantas e tão profundas mudanças nas estruturas institucionais do Estado. O autor também demonstra desconhecimento da “horizontalização da PEB”, isto é, do cada vez maior compartilhamento das competências internacionais do Estado brasileiro entre os ministérios da Esplanada. Como apontam estudos recentes, mais de 90% dos ministérios (ou órgãos com estatuto de ministério) em Brasília já contam com departamentos, diretorias ou coordenações de assuntos internacionais. Alguns ministérios, como o da Cultura ou o dos Esportes, mobilizam intensamente as suas estruturas de atuação internacional, até mesmo à revelia do Itamaraty (Badin e França, 2010; Faria, 2012). Confinar a produção contemporânea da PEB aos ministérios das Relações Exteriores e da Fazenda é anacronismo, para dizer o mínimo.

As dificuldades de *De Dutra a Lula* não se circunscrevem ao campo de estudos da Política Externa Brasileira. Há evidentes problemas no método escolhido (monitoramento dos votos de Brasil e EUA na Assembleia Geral das Nações Unidas) e na principal variável *proxy* do trabalho. Início por chamar a atenção para a estrutura organizacional das Nações Unidas (ONU). Esta compõe-se de cinco órgãos principais – Assembleia Geral, Conselho de Segurança, Conselho Econômico e Social, Conselho de Tutela e Secretariado – e de uma Corte Internacional de Justiça. Como corolário da diferenciação funcional das burocracias, cada órgão desempenha um papel específico e conta com uma composição diferente. O único desses órgãos com orientação universalista (tanto em termos geográficos quanto temáticos) é a Assembleia Geral (AG), a qual acolhe em suas plenárias todos os 193 países membros da ONU, em estrita igualdade de condições. Contudo, a Assembleia é incapaz de impor-se coercitivamente a seus membros. A prerrogativa de produzir normas imperativas é exclusiva do Conselho de Segurança (CS), órgão de acesso restrito, com participação limitada a 15 Estados membros da ONU – dos quais 5 são cativos² e outros 10 são temporários.

² Os vencedores da II Guerra Mundial: Estados Unidos, Reino Unido, França, República Popular da China e Federação Russa.

E qual a consequência disso para a dinâmica da ONU? Apesar de a AG revestir-se de considerável legitimidade política, as suas decisões têm valor meramente simbólico. (Na mais otimista das hipóteses, juristas dirão tratar-se de *soft law*, isto é, de um conteúdo normativo com capacidade de influenciar os Estados, mas não de desencadear efeitos jurídicos propriamente ditos.) As decisões mais dramáticas a respeito da ordem internacional são, invariavelmente, tomadas no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Assim, embora a consulta à base de dados com os votos registrados desde 1945 por todos os países da ONU, acerca de uma ampla gama de temas, seja uma ação possível apenas no nível da Assembleia Geral, é lícito questionar: qual é o verdadeiro sentido atribuído pelos países a essas votações? Com que nível de seriedade e motivação esses debates são conduzidos? Efetivamente, o que está em jogo para os representantes dos Estados? Qual a mobilização de recursos de cada Estado para tais discussões?

Em certo sentido, é argumentável ser este o próprio espírito dos que conceberam a Carta da ONU: contrabalançar o idealismo da representação política universal (Assembleia) com o realismo militarizado das potências (Conselho). Uma linha de ação diplomática plausível – e já praticada anteriormente pelo Brasil – é fazer avançar determinadas posições na Assembleia Geral, mas não no Conselho de Segurança. O “pragmatismo responsável” – modo como ficou conhecida a política externa sob Médici e Geisel – conseguiu equilibrar-se entre as concessões ao terceiro-mundismo na AG e a não confrontação com as potências do CS (entre 1968 e 1988, o Brasil ausentou-se do fórum de segurança). Os Estados Unidos, na sua história diplomática recente, também expressaram diferentes atitudes e níveis de engajamento em relação às Nações Unidas. Depois de desfrutarem, entre 1945 e 1960, de hegemonia no interior da instituição, viram-se ameaçados pela independência política dos “satélites” soviéticos – ex-colônias europeias situadas na África, na Ásia e no Oriente Próximo. Michael Dunne notou que, a partir de então, “os americanos ficaram desiludidos com a ONU, onde o bloco ‘afro-asiático’ parecia representar um Terceiro Mundo pouco confiável politicamente e muito demandante economicamente, e os latino-americanos não mais eram dependentes [dos EUA]” (Dunne *apud* Lopes, 2012, p. 198). Japão e Europa Ocidental, elementos-chave da esfera de influência americana, passaram a discordar dos Estados Unidos em questões pontuais, no âmbito da ONU. Em 1971, a República Popular de China ingressou na organização, assumindo

o lugar da representação de Formosa (Taiwan) no Conselho de Segurança. Crescentemente, como descreveu o embaixador Daniel Patrick Moynihan, a ONU se tornava “um lugar perigoso para os americanos”. Assim sendo, por décadas a fio, os Estados Unidos viraram as costas para a instituição que eles não mais conseguiam controlar, até que, com o fim da Guerra Fria, ensaiassem um retorno triunfante (cf. Lopes, 2012).

Outro problema que distorce a análise empreendida por Amorim Neto é a reportada tendência de que temas comuns, debatidos originalmente na Assembleia, estejam migrando nos últimos tempos para o Conselho de Segurança. Hoje em dia, são recorrentes as deliberações no CS sobre tópicos de “segurança humana”, “segurança alimentar”, “segurança ambiental”, “segurança energética” etc. – configurando o que se tem chamado de “securitização da agenda internacional”. Evidentemente, isso também reflete a percepção dos atores de que o órgão da ONU que realmente importa é o Conselho de Segurança; o resto é “*talk shop*”. Donde o referido deslocamento do eixo político da organização. Finalmente, é necessário ter em mente que, por toda a história da Organização das Nações Unidas, coexistiram dois registros – o formal e o informal. Isso é válido para praticamente toda organização política, não constituindo excepcionalidade da ONU, não fosse a constatação de, nos últimos 25 anos, ter-se dado a progressiva substituição da técnica de construção das maiorias (majoritarismo) pela de construção de consensos entre os Estados membros. Tal tendência é particularmente saliente no Conselho de Segurança, resultando na baixa utilização do expediente do veto a partir da década de 1990. Parte das divergências e convergências substantivas entre os países não chega sequer a se expressar formalmente, por meio do voto, dado que, de maneira informal, as diferenças são acomodadas e as contradições mais estridentes são dissipadas. Para além disso, as estruturas paralelas aos fóruns da ONU, tais como as coalizões intergovernamentais, interferem nos votos proferidos pelos Estados, pois induzem ao estabelecimento de posições de bloco e padrões de votação, aplainando (ou magnificando) diferenças entre países (Kahler, 1992; Prantl, 2005). Lamentavelmente, essa complexidade das votações não está problematizada em *De Dutra a Lula*.

Amorim Neto, enfim, encerra o seu texto com um eloquente parágrafo de *disclaimer*, no qual alega que o modelo de análise desenvolvido no livro é datado historicamente. No entendimento do autor, os seus supostos são desafiados pela “universalização das relações internacionais do Brasil”, por sua “ascensão

à condição de ator global”, pela “emergência da China como principal parceiro comercial do país”, pelo “declínio imperial estadunidense desde 2003” e ainda pela “multiplicação de atores envolvidos no processo decisório doméstico [da PEB]” (p. 177). É justo. E talvez fosse o caso de perguntar, mediante todas as ressalvas feitas, se *De Dutra a Lula* constituiria, ainda assim, uma leitura de referência para iniciantes e iniciados em política externa. Naturalmente, é cedo para responder convictamente à questão, ou para estimar o impacto do livro sobre a comunidade pensante das relações internacionais do Brasil. O tempo dimensionará a importância desse esforço inaugural.

Os reparos que lhe fazemos nesta resenha não devem, em absoluto, diminuir o tamanho da ousadia analítica do seu autor. Tampouco devem ser lidos como um manifesto antiempirismo e, muito menos, conduzir o leitor à conclusão de que a chegada dos quantitativistas ao campo de estudos da Política Externa Brasileira é evento indesejável e perigoso. Definitivamente, não se trata disso. O avanço do estado da arte pede mais e novas aproximações do objeto, preferencialmente com orientação empírica – sejam estudos de caso, sejam estudos comparativos. Todavia, resta patente, como saldo do empreendimento acadêmico de Amorim Neto, a necessidade de refinamentos conceituais e teóricos. Só um melhor equilíbrio entre as velhas e as novas abordagens da PEB poderá conduzir a um porto seguro.

Referências

- BADIN, Michelle Sanchez & FRANÇA, Cassio (2010). *A inserção internacional do poder executivo federal brasileiro*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert.
- CHEIBUB, Zairo (1985). “Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica”, *Dados*, v. 28, n. 1, p. 113-131.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (2012). “O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários”, *Contexto Internacional*, v. 34, n.1, p. 311-355.
- HAAG, Carlos (2012). “Política externa em números”, *Pesquisa Fapesp*, n. 195, p. 91.
- JACOBS, Lawrence & PAGE, Benjamin (2005). “Who influences U.S. foreign policy?”. *American Political Science Review*, n. 99, p. 107-123.

- KAHLER, Miles (1992). "Multilateralism with small and large numbers". *International Organization*, n. 46, p. 681-708.
- FOLHA DE S.PAULO (2012). "De Dutra a Lula' investiga meio século de diplomacia brasileira" (texto inserido na internet em 02.02.2012). Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/livrariadafolha/1043085-de-dutra-a-lula-investiga-meio-seculo-de-diplomacia-brasileira.shtml>>. Acessado em 25 de mar. de 2013.
- LOPES, Dawisson Belém (2012). *A ONU entre o passado e o futuro: a política da autoridade*. Curitiba: Appris.
- MEARSHEIMER, John & WALT, Stephen (2013). "Leaving theory behind: why hypothesis testing has become bad for IR". *Harvard Kennedy School (HKS) Faculty Research Working Paper Series*, RW 13-001. Disponível em: <<http://web.hks.harvard.edu/publications/getFile.aspx?Id=902>>. Acessado em 16 jan. 2013.
- MILNER, Helen (1997). *Interests, institutions, and information: domestic politics and international relations*. Princeton: Princeton University Press.
- MOURA, Gerson (1990). "O alinhamento sem recompensa: a política externa do governo Dutra". *Textos CPDOC*, Rio de Janeiro: MRE, FGV/CPDOC.
- PRANTL, Jochen (2005). "Informal groups of States and the UN Security Council". *International Organization*, v. 59, n. 3, pp. 559-592.

Recebida em 19 de janeiro de 2013.

Aprovada em 9 de março de 2013.