

POLÍTICA EXTERNA DEMOCRÁTICA

Oxímoro, quimera ou tendência?*

Dawisson Belém Lopes

Em obra clássica da primeira metade do século XX – intitulada *Diplomacy: a Basic Guide to the Conduct of Contemporary Foreign Affairs* [1939] –, o diplomata britânico Harold George Nicolson anunciava que, ao tradicional padrão diplomático absolutista, se estava sobrepondo a “diplomacia democrática”, em um processo cujas motivações lhe pareciam bastante lógicas: “o diplomata, na sua condição de funcionário do serviço civil, depende do secretário das relações exteriores; este, por ser membro do gabinete, depende da maioria do parlamento; e o parlamento, por ser uma as-

sembleia representativa, depende da vontade do povo soberano”. Nicolson apontava com clareza a cadeia de legitimação política necessária para a estruturação de uma sociedade moderna dentro dos moldes democráticos, embora também reconhecesse, sem embargo, a dificuldade de construir mecanismos capazes de “democratizar” efetivamente o exercício da política exterior. O autor confessava, ao fim de seu livro, que, infelizmente, “a diplomacia democrática ainda não havia descoberto a própria fórmula” (*apud* Pereira, 2008, p. 790).

A verdade é que os anos se passaram desde as reflexões originais de Nicolson. Fórmulas diversas têm sido experimentadas para fins de adequação entre a *política externa* e a *condição democrática* das sociedades nacionais, mas as dificuldades para acomodar os conceitos de forma minimamente harmoniosa permanecem consideráveis. Este artigo investiga, da dupla perspectiva ontológica e histórica, a

* Registro em nota o meu agradecimento a dois pareceristas anônimos da *Revista Brasileira de Ciências Sociais* por seus valiosos comentários e sugestões para o aprimoramento do artigo. Conservo-me, porém, inteiramente responsável por todos os equívocos e carências que possam existir nesta versão final.

plausibilidade de uma política externa democrática ser levada a cabo nos dias de hoje. Para tanto, busca-se subsídio empírico nos países que associaram política externa com democracia, quer no hemisfério Norte, quer no Sul. Tenta-se demonstrar, ao fim da argumentação, que a proposta da “política externa democrática” não representa uma contradição lógica (oxímoro) ou uma impossibilidade fática (quimera) – como aparentava ser o caso em meados do século passado. Isso não nos impede, todavia, de identificar alguns obstáculos de monta para a compatibilização possível entre as duas categorias em voga: política exterior e regime democrático.

Viagem redonda: da razão de Estado à razão de Estado¹

O estudo dos processos de formação dos Estados modernos, matéria a que muitos se dedicaram, aponta normalmente para duas direções: a diversidade dos processos que deram origem – no curso de três séculos – à conversão de cerca de 500 unidades territoriais mais ou menos independentes em duas dezenas de Estados nacionais europeus; e a distinção entre os processos de *State-building* e *nation-building* – distinção que foi, de certa forma, desgastada pela generalização do conceito de Estado-nação (referente, em verdade, ao desfecho convergente daqueles dois processos, em uma determinada fase da história). Na maioria dos casos, a formação nacional só se constituiu após a edificação de “Estados fortes” – emprestando-se à expressão o sentido de *dotação de alguns atributos institucionais básicos*, a saber: (1) autonomia, (2) diferenciação interna das funções e (3) centralização de decisões (o que permitiu ao Estado ampliar o seu controle sobre os recursos existentes para a realização de seus propósitos).

Grosso modo, se os Estados são soberanos, eles adquirem prerrogativas de uso e de posse sobre o território. Comportam-se, afirma Nicholas Onuf (1998, p. 131), como se fossem “indivíduos portadores de direitos, em circunstâncias liberais”. Na exposição de Stephen Krasner (2009), o reconhecimento da soberania estatal às comunidades políticas implica, em regra, “uma gama de benefícios, in-

cluindo o reconhecimento do *status* internacional, a proteção diplomática, o possível controle sobre recursos naturais, o direito de imprimir dinheiro ou de vender ativos tais como bandeirinhas de *souvenir* e nomes de domínio na internet, além do acesso à ajuda financeira dos países e instituições internacionais mais ricos”.

Jens Bartelson (1995) nomeou essa dinâmica de “princípio de individuação do Estado na modernidade” (p. 138). O autor correlaciona a emergência do princípio de individuação dos Estados modernos com a consolidação da instituição da soberania territorial. Àquele são também associados os princípios da “identificação” (isto é: apenas os Estados identificados como “individuos” podem ser dotados de soberania) e da “ordem” (ou seja: a partir do momento em que há a individuação e a subsequente identificação dos entes soberanos, fica definido o escopo da “ciência dos Estados”) (*Idem*, pp. 138-139). Tal processo, no entanto, não se dá em um vácuo político. Duas têm sido as formas mais recorrentes de conceber a complexa transposição dos interesses manifestos pelos indivíduos, propriamente ditos, até o nível estatal. Essa agregação (ou conversão) de preferências por parte do Estado assumirá no plano discursivo ora a denominação “razão de Estado”, ora “interesse nacional”.

Subjacente à razão de Estado, típica das formulações do realismo político, está a ideia de que cada Estado é dotado de uma “inteligência” própria, conforme a qual o governante balizará as suas ações estratégicas no plano internacional. A razão de Estado resulta de um equacionamento entre o poder (*kratos*) e a moral (*ethos*), a partir das necessidades impostas tanto pelo ambiente doméstico quanto pelo entorno: “[nasce da] consideração do que é adequado, útil e benéfico [para o Estado]; do que o Estado precisa fazer para alcançar o ponto mais alto da sua existência” (Meinecke, 1965, p. 5). Por consistir em uma abstração, e não em um ponto fixo e palpável, ela depende da capacidade do governante de transformar as suas intenções em ações de governo bem-sucedidas, em conformidade com uma *racionalidade idealizada*. Tais nuances são acomodadas, por Renato Lessa, na passagem abaixo:

Relações entre Estados por certo contêm uma dimensão, digamos, extracíclica, mais larga no tempo que a duração dos espasmos políticos imediatos. Afinal, não são regimes que estão a interagir, ou, menos ainda, governos e personalidades, mas entidades dotadas de maior permanência e durabilidade. No entanto, *Estados não são entes de razão*. Materializam-se, de modo necessário, em regimes e governos, e esses se fazem presentes por seus supremos mandatários (Lessa, 2009, p. J5, grifo meu).

Em relação ao conceito de interesse nacional, mais afeito ao liberalismo político, aplica-se o entendimento de que é a nação – um grupo de indivíduos com características comuns, geradoras de coesão social – que determina o que vem a ser o interesse do Estado.² O mero emprego da categoria “interesse”, segundo Kratochwil (1982, 2007), já indica, modernamente, a existência de alguma preferência, desejo ou vontade de um ou mais indivíduos. Não obstante, quando se trata de Estados, pode-se pensar em inúmeras situações em que o que é preferido, ou desejado, pela população ou pelo governante, não corresponde ao que é percebido como o interesse da nação. Assim, ainda que evoque textualmente a intersubjetividade, a definição do interesse nacional requer o respaldo de razões objetivas, de uma justificativa que vá além do gosto ou do apreço. Kratochwil entende que certa arbitrariedade na escolha final sempre permanece. Mas essa arbitrariedade, desde que “baseada em diferentes julgamentos [interpessoais] sobre as razões válidas que dão suporte a escolhas valorativas, ou sobre a avaliação da confiabilidade de certos fatos ou fatores contextuais, é fundamentalmente diferente de um não elaborado e aleatório ‘eu gosto’ ou ‘eu prefiro’” (Kratochwil, 1982, p. 9).

Em seu clássico trabalho *A Política entre as Nações*, Hans J. Morgenthau (1978) forjou a definição do interesse “em termos de poder” dos Estados – o que consistiria, na pressuposição realista, em uma “lei natural” da política internacional. A pretensão de objetividade e universalidade de Morgenthau o aproximava dos teóricos da razão de Estado, em-

bora, diferentemente de Meinecke (1965), aquele tenha atribuído a circunstâncias estritamente físicas (e não de ordem metafísica, de fundo emocional, moral etc.) a motivação para a produção racional de uma política externa.

Por sua vez, Inis Claude Jr. (1999) constatou que, na Inglaterra do século XVIII e em outras regiões da Europa, a expressão *national interest* passara a predominar no discurso político sobre a já corrente expressão *raison d'état*. Sintomaticamente, em obra que daria origem a um importante campo de estudos nas relações internacionais, publicada em 1795, o filósofo Immanuel Kant desenvolveu argumento influente sobre a correlação entre o “interesse nacional” (ou interesse da sociedade, para ser mais preciso) e a paz mundial. Tratava-se da hipótese – hoje consagrada – de que as repúblicas constitucionais não guerream entre si, pois as suas populações evitam, como regra, o conflito armado, dados os custos que cada indivíduo teria de suportar na eventualidade da guerra. A tese da “paz democrática”, como ficou conhecida, não conduz à conclusão de que as democracias sejam ontologicamente mais pacíficas do que regimes autoritários. A rigor, ela importa o reconhecimento do indivíduo como um ator político racional e interessado – e, por isso, determinante – nas interações entre os Estados.

A propósito dos referidos conceitos, percebem Alexander George e Robert Keohane que

[...] com a “democratização” trazida pelo nacionalismo, a relativa simplicidade do conceito de “razão de Estado” se viu superada e o Estado mesmo passou a considerar-se como uma composição de diferentes interesses. Na época da democracia liberal, “*L'état c'est moi*” deixou de ser uma resposta razoável à questão da legitimidade soberana. O interesse nacional passou a refletir o equilíbrio de diversos interesses dentro do Estado, que se mantinham juntos, às vezes de uma forma tênue, pela doutrina do nacionalismo. [...] Logo, o cálculo do interesse nacional tornou-se muito mais complicado e mais imprevisível do que era no sistema mais simples da diplomacia clássica (George e Keohane, 1991, pp. 226-227).

O interesse nacional converteu-se, segundo George e Keohane (1991), em um conceito “amorfo”, uma vez que grupos diversos passaram a competir entre si, no âmbito do corpo político, reivindicando a defesa do genuíno interesse da nação, o que geralmente não era compartilhado pela maioria dos outros cidadãos nacionais. Esse novo estado de coisas contrastava violentamente com o modelo da diplomacia administrada pessoalmente pelos chefes soberanos ou por seus chanceleres, típico do moderno absolutismo monárquico (Danese, 2009). A transição na história política é bem capturada pela seguinte passagem de Maurice Keens-Soper:

O que certamente separa um sistema diplomático de um sistema político é que, enquanto o “corpo político” é uma unidade com comunhão de bens ou de propósitos – o que é o princípio essencial da sua existência –, um sistema diplomático de Estados não tem esse princípio unificador substantivo. [...] Uma vez que os Estados tenham garantido o direito de conduzir uma política externa independente, colocam-se obstáculos insuperáveis para dizer algo mais sistemático ou teórico sobre a substância das relações entre os Estados (Keens-Soper, 2001, pp. 100-101).

Na Europa, a queda do *ancien régime* coincidiu com a politização das sociedades e a gradual transformação do sistema diplomático de Estados em um sistema (político) internacional. E se a erupção dos nacionalismos europeus trazia a reboque uma forma radical de democratização da política doméstica, seria possível supor que logo se tornaria anacrônico formular a política externa nos termos estritos da “razão de Estado”. Afinal, em um contexto *demótico* como o europeu da “era das revoluções” (Hobsbawm, 2001), nada haveria de superar o ímpeto popular. Contudo, o processo não foi tão simples: em pouco tempo, uma orquestração política entre as potências de então fez o estado de coisas regressar, ao menos temporariamente, ao *statu quo ante*, baseado no “mito de Vestefália” (Osiander, 2001). As reviravoltas da política internacional trouxeram, naturalmente, consequências para a maneira como a política externa dos Estados passou a ser elaborada.

Bartelson (1997) aponta uma dificuldade teórica evidente ao tentar explicar os percalços da democratização das comunidades políticas (*demoi*) modernas: a existência de discontinuidades históricas e semânticas entre a “soberania do príncipe” – nos termos territorialistas maquiavelianos – e a “soberania do povo” – de extração rousseauiana. A vontade geral do corpo político não substituiu e nem poderá substituir a razão de Estado, conceitos desarticulados entre si. A passagem de um para outro não é natural ou trivial, tampouco livre de atrito. Ao contrário, essa transição significa uma subversão das bases em que se fundam as sociedades políticas na modernidade: do arranjo *top-down* absolutista para a mobilização *bottom-up* nacionalista. Sendo assim, a tomada do poder pelos jacobinos, na França de 1789, apresenta-se antes como ruptura mítica – rapidamente esvaziada de efeito prático, com a coroação do imperador Napoleão Bonaparte, em 1804 – do que como a regra de evolução dos regimes políticos.

Sérgio Danese (2009) acrescenta que, a despeito das mudanças que incidem sobre a política externa dos Estados soberanos a partir do século XVIII, a “diplomacia dos mandatários” permaneceu viva nos séculos XIX e XX. O caso de maior visibilidade foi o do Congresso de Viena, que consagrou o papel de chanceleres (Castlereagh, Metternich, Talleyrand). Mas, para além, nomes como os de Napoleão III, Disraeli, Bismarck, Woodrow Wilson, Theodore Roosevelt, Lloyd George, Clemenceau, de Gaulle e Nasser estiveram associados a grandes eventos e processos internacionais, cujos impactos ainda hoje são notáveis. Danese pondera que essa diplomacia dos mandatários no Estado contemporâneo, “parlamentarista e plebiscitário”, se fez com uma característica adaptativa: “os mandatários que exerceram diplomacia pessoal ativa o fizeram com os olhos e a sensibilidade postos em grande medida na política interna de seus países, como fator de legitimação e fortalecimento de seu poder ou para alavancar-se eleitoralmente” (Danese, 2009, p. 221).

Numa formulação contemporânea, Martha Finnemore (1996) fez notar, porém, que, embora os Estados sejam soberanos e suas populações tenham, supostamente, capacidade para o autogo-

verno, existem mecanismos informais nas relações internacionais que determinam, na maior parte dos casos, os conteúdos dos “interesses nacionais” dos atores. A autora fala de uma espécie de “malha normativa”, tecida tanto por Estados quanto por entes não estatais, preenchida por significados criados nas interações sociais, que, em razão de sua densidade, modela os comportamentos na sociedade internacional. Por isso, então, a dificuldade de os Estados e sociedades nacionais perseguirem valores que não os historicamente ambicionados (poder, segurança, riqueza). Em adição, considera-se em Finemore a importância do papel jogado por organizações internacionais (OI) como correntes de transmissão dos valores da sociedade internacional. Afirma-se que as OI seriam, inclusive, as grandes “professoras de normas” dos Estados, isto é, as responsáveis pela disseminação e inculcação dos conceitos formadores do “interesse nacional”.

Kalevi Holsti (2002) – admitindo que as unidades políticas nacionais perseguem, na prática, um amplo arco de objetivos – tenta contribuir com o debate, ao classificar esses “objetivos” dos Estados segundo os critérios do *valor atribuído*, do *tempo concedido* à sua busca e do *tipo de demanda* que um objetivo impõe a outros Estados no sistema. O problema assim se apresenta:

Em algumas áreas, os interesses dos Estados são indistinguíveis dos interesses dinásticos [...]. [Para alguns,] os objetivos primários da política externa são a proteção da posição de comando e a garantia de uma quantidade de riqueza e prestígio pessoais. No outro extremo, encontram-se governos que comprometem recursos nacionais com a expansão de filosofias messiânicas [...]. Entre esses dois extremos, está a vasta maioria dos Estados modernos, à busca de atingir objetivos de segurança nacional, bem-estar dos cidadãos, acesso a rotas de comércio, mercados e recursos estratégicos, e até de territórios dos seus vizinhos (Holsti, 2002, pp. 311-312).

O que determina esse equacionamento, segundo Holsti (*Idem*), pode ser entendido a partir de uma proposta de hierarquização dos “objetivos dos

Estados” em três níveis: (1) centrais, (2) de médio alcance e (3) de longo alcance. Entre os *centrais*, estão aqueles pelos quais a maioria das pessoas está disposta a sacrificar-se, pois relacionam-se diretamente com a preservação da própria unidade política; entre os de *médio alcance*, destaca-se a tentativa dos Estados de ir ao encontro das demandas populares, particulares e coletivas, gerando, internamente, melhores condições de bem-estar e de desenvolvimento econômico, e, externamente, ampliação do prestígio e da reputação internacional do país; por fim, entre os de *longo alcance*, identificam-se as reivindicações por reforma do sistema internacional, com base em determinados valores particulares de um Estado. Esse enquadramento analítico permite entrever as razões por que alguns Estados formulam a política externa com maior abertura à participação popular e de grupos de interesse, ao passo que outros, hermeticamente, se pautam pelas estratégias de ampliação dos recursos físicos de poder ou se mobilizam por cruzadas teológicas.

A contribuição conceitual mais recente para o debate é a chamada “diplomacia pública” (Ross, 2002). Trata-se de uma expressão que vem ganhando aplicações muito diferentes no nível da empiria. A diversidade entre as políticas externas amparadas pela noção de *diplomacia pública* deve-se, em primeiro lugar, à inexistência de um entendimento consensual acerca do próprio termo. Segundo Naren Chitty (2009), a diplomacia pública consiste, em termos amplos e inespecíficos, nas múltiplas abordagens em que o setor público, em conjunto com o segundo setor (empresariado), o terceiro setor (ONGs), o quarto setor (canais de imprensa) e a população nacional, desenvolve uma política externa participativa, que busca servir o interesse nacional, com suporte doméstico e credibilidade fora do país. A autora atribui a emergência dessa diplomacia pública à recente disseminação dos valores da sociedade civil, que se manifesta, principalmente, por dois desdobramentos:

Em primeiro lugar, um alto valor tem sido reputado, nas democracias liberais, a uma esfera pública saudável, em que a política possa ser discutida fora do governo sem o medo de retaliações. Em segundo lugar, o uso dos resul-

tados de pesquisas de opinião pública como *commodities* pelas organizações da imprensa, e como capital político pelas organizações políticas, tem se tornado uma constante. Como se observa, a importância que até aqueles países que não podem ser qualificados como democracias liberais atribuem à opinião pública fez da gestão da imagem [externa de um país] uma questão importante (também para eles) (Chitty, 2009, p. 316).

Chitty (*Idem*) reconhece a dificuldade de alcançar um conceito-padrão para o fenômeno em voga, mas tenta elaborar breve taxonomia que sistematize e esclareça a problemática. Ela percebe a existência de duas grandes linhas de diplomacia pública no mundo de hoje: uma mais *instrumental*, voltada para a propaganda governamental; outra mais *dialógica*, racional-comunicativa, “habermasiana”. A partir daí, deriva seus quatro “tipos ideais” de diplomacia pública contemporânea, a saber: (1) a comunicação unidirecional por meio da assessoria de imprensa governamental; (2) a informação pública, transparente e acessível (*accountability*); (3) a pesquisa ao público para melhorar a aceitação às informações governamentais e (4) o modelo simétrico de comunicação entre governo e público, em que os práticos da política externa se utilizam de pesquisa e do diálogo bidirecional para promover mudanças. À autora ainda coube registrar que, na atualidade, são muito mais comuns os arranjos práticos de diplomacia pública tendentes ao tipo “1” do que os do tipo “4”.

Consistentemente com os achados de Chitty, Nancy Snow (2009) nota que há uma tensão inerente ao conceito de “diplomacia pública”, uma vez que, historicamente, a produção da diplomacia esteve apartada do público. Ao longo do tempo, a atividade diplomática vinculou-se à esfera governamental, oficial, dos especialistas em política externa, os quais se incumbiam de planejar e executar as ações externas do Estado, informando os seus resultados a um público *passivo*. Esse formato choca-se, obviamente, com aquele que admite a participação de atores não governamentais, não como meros observadores, e sim como práticos da política externa nacional, promovendo trocas mais simétricas com

o governo, por meio de diálogos frequentes e institucionalizados. A diplomacia pública demandaria, portanto, uma reinvenção das práticas da diplomacia convencional, pois, como concede Snow, “velhos hábitos são difíceis de superar” (p. 8).

Convém, finalmente, avaliar a pertinência da hipótese de que os arranjos contemporâneos de governança global compreenderiam, em verdade, uma nova forma de aplicação da razão de Estado. Segundo Mathias Koenig-Archibugi (2004), a cooperação intergovernamental pode ser percebida como a maneira encontrada pelos governantes de países democráticos para relaxar as pressões políticas sofridas domesticamente, assumindo compromissos irrevogáveis (ou dificilmente revogáveis) no plano internacional. Esse tipo de interpretação da cooperação intergovernamental ultrapassa os prismas teóricos do realismo e do liberalismo, combinando em diferentes doses alguns de seus pressupostos. Se ele estiver correto, “a cooperação intergovernamental, tal como é correntemente praticada, é profundamente problemática de um ponto de vista democrático, e as pessoas comprometidas com princípios democráticos deveriam esforçar-se na exploração de caminhos alternativos em que a interdependência internacional possa ser enfrentada” (Koenig-Archibugi, 2004, p. 148).

A evolução das instituições e práticas governamentais em relance histórico

Uma vez promovida a discussão acerca do estatuto ontológico da “política externa democrática”, cabe investigar como evoluiu, na história das instituições e práticas governamentais modernas, o relacionamento entre política externa e regime político.

Conforme já assinalado, a política externa dos Estados esteve, originalmente, confiada a indivíduos ou grupos de indivíduos diretamente designados pelo soberano. A própria instituição da diplomacia moderna nasce da prática de os reis apontarem “encarregados” – homens leais ao monarca, não necessariamente à instituição do Estado ou à nação – para executar missões políticas para além das fronteiras do reino ou do principado (Nicolson, 1939; Bendix, 1980; Holsti, 2004). O ofício diplomático

era, em sua gênese, “privatizado” pelo soberano, que enviava serviçais para outros reinos a fim de transmitir ou de coletar informações confidenciais (Wight, 1985; Góes Filho, 2003; Danese, 2009). Carl Friedrich (1974) nota que, à época do reinado de Jaime I, na Inglaterra, os assuntos estrangeiros eram chamados de “segredos do Estado”, dado o seu nível de hermetismo.

Segundo Kalevi Holsti (2004), a cristalização da diplomacia como instituição internacional deu-se, aproximadamente, no século XVII, e contou com os seguintes elementos: a fundação de embaixadas permanentes em várias cidades italianas, já no final do século XV; a norma, criada no século XVI, de que somente soberanos poderiam enviar embaixadores para o exterior; as duas conferências, realizadas entre 1644 e 1648, que levaram à Paz de Vestefália – a qual estabeleceu os parâmetros para a conduta diplomática da época; e a produção doutrinária de François de Callières [1697], primeiro grande “pensador” da diplomacia como conceito e instituição. A diplomacia no século XVII era, ainda em Holsti (*Idem*), o desdobramento da necessidade de manter contato e fontes de informações com outras unidades políticas consideradas pouco confiáveis. Dessa forma, no período da Paz de Vestefália, um complexo de embaixadas permanentes ligava a maioria dos poderosos soberanos aos governantes mais modestos no contexto europeu. Ao fim do século XVII, a carreira diplomática já se afigurava como distinta e honorífica. Ademais, já contava com dois ingredientes fundamentais de uma instituição internacionalizada: a regularização de suas práticas entre os Estados e um crescente consenso intersubjetivo em relação às ideias sobre diplomacia.

Três normas de etiqueta diplomática consolidaram-se no referido período histórico: (1) a de que a embaixada permanente era uma prerrogativa derivada da soberania estatal e, sendo assim, consistia em um direito que apenas líderes soberanos podiam exercer; (2) a da imunidade de embaixadores e da extraterritorialidade de embaixadas permanentes; e (3) a da anterioridade como a base do precedente que, no entanto, só foi transformada em dispositivo de um tratado internacional no ano de 1818. Juntamente com esse conjunto de práticas e normas que floresceram no decorrer do século XVII, outra evi-

dência de institucionalização, que contribuiu para o desenvolvimento da diplomacia clássica, pode ser destacada: a sua progressiva burocratização. Holsti (2004) relata que os ministérios das relações exteriores e as escolas de treinamento para diplomatas – que ainda se encontravam em estágio embrionário – foram vitais para a formação da diplomacia como a conhecemos hoje. Muito embora a profissionalização do pessoal diplomático já estivesse encaminhada ao final do século XVII, ainda faltava um longo caminho a ser percorrido, uma vez que

[...] não havia padrões para o recrutamento; nem escalas regulares de pagamento; nem termos definidos de serviço; nem pensões de aposentadoria uniformes; nem escolas ou livros de treinamento; em resumo, não havia a educação ou a parafernália burocrática que hoje se associa à carreira (Holsti, 2004, p. 188).

Tratava-se, afinal, de um mundo em que os Estados se organizavam internamente com base na patronagem e nas conexões familiares. Para tentar explicá-lo, Pierre Bourdieu (1997) desenvolveu modelo segundo o qual a “razão de Estado” é subproduto dos valores e conceitos antes aplicados à “casa do rei”. A lógica patrimonialista dos regimes dinásticos europeus dos séculos XVI e XVII teria gerado, como efeito colateral, a necessidade de o rei defender o seu poder das investidas usurpadoras de membros da própria família – especialmente, da cobiça do irmão mais jovem, primeiro na linha sucessória. Donde o recrutamento dos chamados *homines novi*, indivíduos convocados pelo monarca para desempenhar atribuições no aparelho do governo, mas sem qualquer possibilidade de ascensão ao trono, porquanto não cumpriam o requisito de ter “sangue real” (a fonte da *dignitas* e da *majestas* do rei) correndo em suas veias. Os *homines novi* não se adequavam ao “modo de reprodução dinástico” (o que, inclusive, será literal no caso de eunucos e de clérigos celibatários).

O rei havia conseguido concentrar até aquele momento, auge do absolutismo dinástico, grandes quantidades de “capital simbólico”, o que se traduzia em doutrinas jurídicas de respaldo à autoridade monárquica. Segundo Bourdieu,

com a ideia da Coroa, estava a ideia de uma instância autônoma, independente da pessoa do rei, uma ideia de casa transcendente a seus próprios membros, que se constituía pouco a pouco. Os juristas são, sem dúvida, inclinados a operar uma confusão criativa entre a representação dinástica da casa habitada pelo rei e a representação do Estado como *corpus mysticum* à maneira da Igreja (Bourdieu, 1997, pp. 7-8).

A formulação de que o rei se tornara uma instância inexcédível ao tempo do absolutismo dinástico também pode ser encontrada na obra *Os dois corpos do rei*, do medievalista Ernst Kantorowicz. A dissociação entre corpo físico e corpo místico do monarca servia ao propósito duplo de reconhecer a sua falibilidade e inevitável precibilidade como ser humano, ao passo que reafirmava a ideia do indivíduo ungido por Deus, depositário legítimo da *auctoritas* eclesiástica. Segundo Kantorowicz,

[...] a perpetuidade do reino e o conceito de que “um rei nunca morre” (*rex qui nunquam moritur*) dependia da interação de três fatores: a perpetuidade da Dinastia, a natureza corporativa da Coroa, e a imortalidade da Dignidade real. Esse três fatores coincidiam vagamente [na prática] com uma linha ininterrupta de corpos naturais de reis, com a permanência de um corpo político representado pelo rei e membros da realeza, e com a imortalidade do gabinete, isto é, do rei (Kantorowicz, 1997, pp. 316-317).

Logo, foi ainda sob a forte influência da teologia política medieval que o absolutismo monárquico produziu a noção – e depois o conceito – de “razão de Estado”. A expressão *ragione di stato* já aparecia em profusão nos escritos dos filósofos renascentistas italianos – Guicciardini, Maquiavel, Botero, Boccalini, Campanella. Contudo, a elaboração ganhará níveis mais altos de inteligibilidade com as contribuições teóricas e empíricas do cardeal Richelieu e do idealismo alemão. No trabalho clássico de Friedrich Meinecke, *Machiavellism*, a razão de Estado é definida como:

o princípio fundamental da conduta nacional, a “Primeira Lei do Movimento” dos Estados. Ela diz ao homem de Estado o que ele deve fazer para preservar a saúde e a força do seu Estado. [...] A “inteligência” do Estado consiste em chegar a uma autocompreensão sobre ele próprio e o seu entorno e, depois disso, usar essa compreensão para guiar o seu comportamento. [...] O homem de Estado *deve*, se estiver convencido da acuidade de sua leitura de uma situação, agir de acordo com sua convicção para atingir o seu objetivo. [...] Para cada Estado, em um momento particular, haverá apenas um curso ideal de ação, uma razão de Estado ideal (Meinecke, 1965, p. 1).

Meinecke entende ainda que, em vários momentos, a razão de Estado assume a condição de “necessidade nacional”, dado que, para que um Estado possa permanecer livre e independente, só restará ao chefe de Estado a opção de seguir à risca aqueles ditames existenciais da razão de Estado. O francês Richelieu, primeiro-ministro francês entre 1624 e 1642, costuma ser tratado como a metonímia dessa razão de Estado. Diante da ameaça de submissão da França aos Habsburgos, na primeira metade do século XVII, o cardeal teria desenvolvido uma estratégia complexa para resistir às estocadas e, na busca do “melhor interesse do Estado francês”, valer-se das oportunidades para expandir território, riquezas e prestígio nacionais. A chave para as suas manobras bem-sucedidas, sugere Henry Kissinger (1994), era o princípio de que “o bem-estar do Estado justificava o emprego de quaisquer meios; o interesse nacional suplantava a noção medieval de moralidade universal” (p. 58). Ou, a partir de uma base conceitual maquiaveliana, trata-se da superação da moral individual privada pela moral política republicana (Meinecke, 1965).

Conforme a genealogia de Michel Foucault (2007), na Europa dinástica dos séculos XVII e XVIII foi estabelecido um “discurso original” em que o Estado soberano é governado por uma racionalidade que lhe é intrínseca, e não por princípios divinos ou por sabedoria e prudência dos governantes (ou seja, o discurso da razão de Estado). Foucault também faz menção à teoria das “arcas do

império” (*arcana imperii*) para explicar a persistência da noção de diplomacia como campo dos “segredos de Estado” ou dos “segredos do poder”. O autor comenta que, durante muito tempo, as estatísticas nacionais não foram divulgadas pelos governantes em virtude de uma percebida necessidade de proteção de dados que poderiam ser apropriados, de um modo prejudicial, por Estados inimigos ou rivais (Foucault, 2007, p. 275).

Contudo, é provável que o momento imediatamente subsequente ao de mais absoluta afirmação do poder real (e da razão de Estado, interpretada pelo monarca) corresponda ao início de um processo acelerado de declínio do Estado dinástico. Acontece que a introdução dos ministros do rei dentro do aparelho de Estado europeu setecentista levaria ao que Pierre Bourdieu denominou o início da “divisão do trabalho de dominação” (Bourdieu, 1997, p. 11).³ A contradição instaurada no *modus operandi* dinástico estava no fato de que os oblatos (mercenários, escribas, magos, *condottieri*, diplomatas etc.), embora submetidos funcionalmente ao “todo poderoso” rei, detinham competências (poderes simbólicos e operacionais) que os autonomizavam na prática, tornando-os ameaçadores ao soberano. Resultava dessa contingência uma tripartição do poder em que, ao lado do rei, figuravam os irmãos do rei – rivais, segundo o critério dinástico – e os ministros do rei – rivais, segundo o critério funcional. O rei ora se servia de seus ministros para limitar a atuação de seus irmãos; ora se servia dos irmãos para impor limites aos ministros.

O conflito entre dois modos de reprodução – o dinástico (privatístico, patrimonialista) e o funcional (publicístico, meritocrático) – prefigura o nascimento do “campo burocrático”, na categorização de Bourdieu. O processamento dialético das contradições entre os modos de reprodução tende para a afirmação do modelo em que preponderam a competência e o mérito sobre os fundamentos sanguíneos. Desse modo, existe uma substituição da nobreza “por nascimento” (que ignora a divisa entre o público e o privado) pela nobreza escolarizada – fundada sobre a instituição da escola e de seus processos de reprodução do conhecimento. Bourdieu ainda sugere que a ruptura com o princípio dinástico no Estado moderno acontecerá como consequência da efe-

tiva diferenciação entre o *imperium* (poder público) e o *dominium* (poder privado), entre a praça pública (ágora) e o palácio real. Ele nomeia de “desfeudalização” o processo por meio do qual o pertencimento a clãs parentais deixa de ser critério relevante para o comando na política da modernidade (*Idem*, p. 15).

Perry Anderson (2004) verificou que o processo de fortalecimento dos aparelhos do Estado antecede a derradeira ascensão das burguesias (ver o fenômeno do absolutismo monárquico), e representa mais acuradamente uma resposta da nobreza feudal (forças políticas) às mudanças estruturais decorrentes do fim do regime de servidão – tendo-se dado tal fortalecimento institucional do Estado, portanto, um tanto autonomamente em relação às forças econômicas. Na hipótese de Charles Tilly (1996), o mecanismo que ocasionou a grande acumulação e concentração das capacidades potestativas do rei, em detrimento do clã feudal ou parental, foi a inter-relação entre cidade e Estado, capacidade extrativa e capacidade bélica. Explica-se: de um lado da equação, a acumulação e a concentração do *capital* teriam levado ao crescimento das cidades urbanas – os espaços naturais do comércio, da produção, do armazenamento, do negócio bancário; do outro lado, a acumulação e a concentração da *coerção* teriam levado ao crescimento dos Estados – detentores de instrumentos para expropriação, humilhação, ameaça, prisão. A guerra e a preparação da guerra induziram governantes a extrair os meios de guerra dos que mantinham os recursos essenciais e relutavam em entregá-los (empresários de toda sorte). Na elaboração de Tilly,

[...] a organização das principais classes sociais dentro do território de um estado, e suas relações com o estado, influenciaram consideravelmente as estratégias que os governantes empregaram para extrair recursos, a resistência que enfrentaram, as lutas que daí resultaram, os tipos de organização duradoura que essa extorsão e luta criaram e, portanto, a eficiência na extração dos recursos. Dentro dos limites impostos pelas exigências e compensações dos outros estados, a extração e a luta pelos meios de guerra criaram as estruturas organizacionais centrais dos estados (Tilly, 1996, p. 77).

No contraste de narrativas em que as possibilidades históricas se cruzam, Bourdieu (1997) propõe que a lógica das delegações de poder, instaurada após a entrada em cena dos *homines novi*, representou o início do fim do absolutismo dinástico. Entretanto, como já mencionado, esse princípio do poder absoluto, derivado do “sangue real” e da autoridade eclesiástica, teria sido substituído pelo poder emanado dos gabinetes, dos *bureaux*. Assim, se é bem verdade que a pluralização dos atores e a sobreposição das instâncias de poder (*homines novi*, *bureaux*) não trouxeram como consequência imediata a democratização política da modernidade, também *não* se pode afirmar taxativamente que tal processo histórico não tenha gerado, de forma indireta e difusa, alguma democratização.

Em síntese, a abordagem histórica considera que a evolução de instituições, práticas e conceitos associados à política dos Estados (e a suas políticas externas, em particular) justifica – embora não explique precisamente – a sua pouca democratização, mesmo naqueles Estados considerados democráticos na atualidade. A rigor, sociedades medievais (e pós-medievais) europeias excluía a maioria das pessoas do exercício dos direitos públicos, os quais dependiam de concessões reais de imunidade. Isso equivalia à exclusão de (quase) toda a massa servil da participação política, num tempo em que a autoridade para exercer as funções de governo era indistinguível da efetiva ação política. Na ausência de canais para a manifestação das camadas menos favorecidas – em termos sociais e econômicos –, não restava espaço para o protesto, para as reivindicações (Bendix, 1964).

A obediência civil, que aos poucos ia deixando de ser percebida como “obrigação perante Deus”, ainda não havia sido concebida como “contrato entre homens”. Nessa fresta da história vão infiltrar-se os especialistas, originalmente encarregados de funções político-administrativas pelo rei, ora os técnicos do Estado moderno, voltados tanto para a gestão fiscal e tributária quanto para a administração dos assuntos internacionais. Importa notar que, por longa data, as decisões da política externa dos Estados (sobretudo, aquelas referentes à declaração da guerra e à celebração da paz) foram por eles monopolizadas. Segundo William Wallace (1994),

o cenário começaria a mudar, no rumo da maior abertura dos temas de política externa à sociedade, apenas com o ocaso da Primeira Guerra, o pronunciamento dos “14 pontos de Wilson” e a superveniente criação da Liga das Nações – promotora do banimento da “diplomacia secreta” entre os Estados.

Experiências contemporâneas ao redor do mundo: um breve inventário

Quando se trata de avaliar as possibilidades de participação do público na confecção da política externa, é prudente lembrar, antes de todo o mais, os desafios metodológicos que a empreitada traz consigo. A advertência sucede à constatação de que as instituições políticas dos Estados democráticos costumam apresentar discrepâncias entre si, o que se reverte em inumeráveis fórmulas de processamento dos estímulos sociais na produção da política exterior. Donde a opção consciente deste trabalho por abordar o relacionamento entre política externa e regime democrático a partir de um método indutivista,⁴ atento à diversidade das materializações institucionais e práticas do que aqui temos denominado “política externa democrática”. Bem compreendido: quer-se inventariar nesta seção traços de políticas externas produzidas no âmbito de institucionalidades democráticas contemporâneas, mas sem a pretensão de catalogar sistematicamente ou exaurir o universo dos exemplos disponíveis.

Nesse sentido, os países europeus tomam a dianteira, em razão, principalmente, de sua experiência institucional acumulada, hoje esculpida na União Europeia. A necessidade de estabelecer uma política externa e de segurança comum aos europeus – conceito ainda hoje muito contestado por alguns governantes de Estados membros do bloco – tem forçado as populações nacionais a pensar o tema, repensar a condição cidadã em um marco europeu e, para além, intervir na formulação da política externa dos seus Estados (Larsen, 2009).⁵

Em virtude de o processo da integração europeia ter-se desencadeado logo após o fim da Segunda Grande Guerra, incorpora-se como variável da análise a longa trajetória “pedagógica” por que teriam passado os países europeus. É plausível ima-

ginar que, com o correr do tempo, tenha havido aprendizagem, por parte dos cidadãos, da importância de suas intervenções em temas de política externa para efeito de organização/estruturação de suas comunidades políticas nacionais. A esse respeito, Russell Dalton e Robert Duval (1986) demonstraram, em estudo sobre as atitudes dos britânicos a respeito da integração europeia durante a década de 1970, que, embora tenha existido inicialmente uma forte correlação positiva entre os “eventos” (noticiados nos jornais de grande circulação) e a formação da “opinião pública” britânica sobre a política externa do Estado, houve também uma tendência de estabilização e solidificação de opiniões individuais que, no médio prazo, passaram a oscilar menos. Outro elemento sugestivo dessa aprendizagem foi a reestruturação dos partidos políticos europeus e das suas clivagens no referente à política externa. Pascal Sciarini e Lionel Marquis (2000) percebem, por meio do “modelo de Zaller” (utilizado para medição de opinião pública), que a polarização na política externa suíça – e europeia – não acontece entre a direita e a esquerda, como de hábito, e sim entre a *extrema* direita e a centro-esquerda. O principal motivador desse deslocamento da clivagem, segundo os autores, foi o processo de integração da Europa e as novas questões por ele suscitadas: migrações, desemprego, leis trabalhistas, diferenças socioeconômicas, culturais etc.

Sciarini e Marquis (*Idem*) avançam a hipótese de que não há alteração significativa no teor da opinião pública suíça se o tema disser respeito à política externa do Estado. Os autores investigaram os padrões de votação dos cidadãos suíços nos referendos nacionais ocorridos entre 1981 e 1995, em domínios políticos conexos à política externa (política de imigração e de estrangeiros; política de defesa e de segurança), e diagnosticaram não haver distinção, por parte dos eleitores, dos objetos da política externa em relação a objetos de outros domínios políticos, tanto no referente ao critério da “complexidade percebida” quanto no da “importância conferida”. Sobre o critério de “participação nas votações”, a única particularidade da política externa foi a maior capacidade de mobilização popular demonstrada.⁶

Helge Hveem (1968) também golpeou a premissa do “excepcionalismo” da política externa em comparação com outras políticas públicas, no artigo em que estuda o caso norueguês. Hveem aponta como regra geral não haver “projeção de opiniões de política externa [...] da periferia para a elite [...] ou da elite para a periferia” (p. 166). Noutras palavras, em temas tais como a relação da Noruega com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) e com a Comunidade Econômica Europeia (CEE), não se notou alteração significativa de conteúdo entre o pensamento da elite e o da população em geral. Tampouco um estrato social superior necessariamente “contagiara” a opinião do inferior. Há diversos outros fatores envolvidos na equação da opinião pública. Ulf Bjerefeld e Ann-Marie Ekengren (1999), na comparação que fazem entre os processos de produção da política externa nos Estados Unidos e na Suécia, corroboram o achado: mesmo o comportamento dos mais jovens e com menor grau de escolaridade, suecos ou estadunidenses, diante de questões internacionais, mostra-se razoável, estável, consistente e lógico.

Mas as constatações que valem para Suíça, Noruega, Dinamarca ou Suécia, sobre a plausibilidade de uma política externa democraticamente orientada, podem ser generalizadas para o resto da Europa? Com toda certeza, não. Bjerefeld e Ekengren (*Idem*) ponderam que as variáveis do tamanho do Estado, de suas capacidades materiais e da posição por ele ocupada no sistema internacional podem ser determinantes na definição da política externa.⁷ A similaridade entre as opiniões sobre política externa de cidadãos de diferentes países frequentemente não se reverte em ações de política externa parecidas. Tome-se o contraste proposto entre Estados Unidos e Suécia, duas democracias modelares: é difícil supor equivalência entre uma superpotência, com interesses econômicos e políticos em diversas regiões do planeta e uma população bastante heterogênea; e um pequeno país nórdico, com recursos econômicos e políticos limitados e uma população relativamente homogênea. Os autores ilustram o argumento com a lembrança de que, durante a Guerra Fria, enquanto os Estados Unidos, por ocuparem posição de protagonismo na cena internacional, se guiavam pelo princípio da contenção do “inimigo

comunista”, onde quer que ele se manifestasse (ou seja, o conflito Leste/Oeste), a Suécia pautava a sua política externa pelo apoio à ONU e pelas questões do conflito Norte/Sul.

O parágrafo anterior joga luz sobre um fenômeno interessante da política atual: mesmo em regimes democráticos institucionalmente funcionais, com populações politicamente ativas, munidas de informações e capazes de formular opiniões sobre a política externa dos seus Estados, pode observar-se – e, de fato, observa-se com alguma regularidade – uma dissonância entre as reivindicações da sociedade e a política externa implementada. A esse respeito, J. Alex Murray e Lawrence Leduc (1976) fizeram o seguinte exercício: monitoraram, entre os anos de 1973 e 1975, as opiniões dos cidadãos canadenses sobre diferentes opções de política externa para o seu país (manutenção do *status quo*, maior aproximação com os Estados Unidos, maior aproximação com a Ásia). As principais conclusões do *survey*, realizado por três anos consecutivos, foram as seguintes: (1) a proporção da população canadense disposta a manifestar opinião sobre o assunto foi relativamente alta; e (2) as opções de política externa da população oscilaram consideravelmente ao longo dos três anos. Contudo, verificou-se como dado mais expressivo do estudo que, apesar da disposição popular em opinar, isso não gerava qualquer consequência para o governo do Canadá. Não havia uma demanda efetiva por mudança da política externa canadense, tampouco uma pressão por impor uma visão mais nacionalista ao departamento de assuntos estrangeiros. A correlação entre mudança na opinião pública e mudança na condução da política externa inexistia, o que pode denotar, sob um regime democrático, algum problema de arquitetura institucional. Em estudo recentemente conduzido por Jacobs e Page (2005), nos Estados Unidos, obteve-se resultado análogo. Na palavra dos autores, “para a nossa surpresa, as preferências em política externa dos cidadãos comuns demonstraram ter pouco ou nenhum efeito significativo sobre os governantes” (p. 121). E, nas poucas situações em que a opinião pública produziu algum impacto sobre o tomador de decisão, esse foi de modesta magnitude.

Uma hipótese provisória para tentar aclarar as duas situações acima narradas – de Canadá e Estados Unidos – é que a prática da diplomacia *per se* tende a desfavorecer a participação popular na produção da política externa, mesmo em países dotados de instituições democráticas sólidas. Basicamente, isso se dá porque os métodos diplomáticos tradicionais, e até mesmo as chancelarias que adotam a rota da “diplomacia pública”,⁸ supõem o Estado, e não a sociedade, como o centro do processo deliberativo em política externa (Holsti, 2004; Snow, 2009). O caso dos Estados Unidos da América é paradigmático: desde o fim da Segunda Grande Guerra, os diplomatas americanos têm desenvolvido técnicas de emprego instrumental da comunicação sobre assuntos de política exterior, não raramente com fins de propaganda, para atingir o público doméstico.⁹ Via de regra, elabora-se e implementa-se a política pública pela via governamental, ao que seguem as tentativas de convencimento da sociedade quanto à adequação daquela política (Kennedy e Lucas, 2005).

Tal modelo de comunicação governamental com os cidadãos nacionais foi empregado pelos Estados Unidos durante as guerras da Coreia e do Vietnã e, de um modo geral, por toda a Guerra Fria. Liam Kennedy e Scott Lucas (2005) arguem, porém, ter havido uma mudança apreciável desde o 11 de Setembro, pois os norte-americanos passaram a concentrar seus esforços na influência dos formadores de opinião estrangeiros e no combate ao crescente antiamericanismo no mundo. Diagnosticava-se, finalmente, que os valores e ideais norte-americanos não repercutiam exatamente como a Casa Branca desejara. Apesar disso, o investimento na diplomacia pública foi considerado insignificante, além de a postura estadunidense na primeira hora da proverbial “Guerra ao Terror” ter trazido antes desapontamento e condenação em lugar de reverter as imagens negativas (Snow, 2009). Por isso, diversas novas táticas foram empregadas dali por diante, o que incluiu discursos, reforço de relações com os meios de comunicação e numerosos encontros oficiais entre embaixadores americanos e representantes de outros países. Ademais, publicações eletrônicas e transmissões internacionais, pelo rádio e pela televisão, foram intensivamente

utilizadas, tanto para disseminar informações cotidianas quanto para promover campanhas de convencimento ao redor do mundo. Decididamente, as chamadas “guerras de ideias” ocupam hoje um lugar de destaque no repertório de ações da política externa estadunidense (Kennedy e Lucas, 2005; Van Ham, 2005).

Essa maior preocupação com a projeção externa da imagem do Estado do que com a legitimação doméstica da política externa não é, entretanto, prerrogativa da democracia estadunidense. Naren Chitty (2009) nota que Reino Unido, Austrália e o próprio Canadá recorrem, na atualidade, a uma vertente de diplomacia pública que se relaciona com a realização de programas “educacionais” e de ajuda financeira aos pobres; e com a divulgação de seus Estados/governos alhures. As iniciativas dos países anglo-saxônicos aproximam-se daquilo que a autora chama de “relações públicas internacionais” (Chitty, 2009, p. 316). O Estado japonês, por meio de seu ministério das relações exteriores (Mofa) e de outras agências governamentais e não governamentais, desempenha ações autopromocionais desde há muito, por todo o mundo, com especial ênfase ao Oriente Médio, o que lhe tem rendido bons dividendos diplomáticos e comerciais (Ogawa, 2009). Essa concepção estratégica e unilateral da diplomacia pública, de tão influente nos últimos tempos, começa a aparecer até nas cartilhas das missões humanitárias de organizações internacionais. Michael Merlingen e Mujic Zenet (2003) reportam, por exemplo, a necessidade de a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (Osce) implementar suas missões militares concomitantemente a um esforço de transparência e comunicação com a população do Estado-alvo, de modo que ela não se sinta tão ameaçada pela intervenção externa. Citam como caso bem-sucedido a missão da Osce na Croácia, iniciada em 1996 e reformulada (nos termos da dita “diplomacia pública”) em 2002.

Uma alternativa possível ao modelo acima é oferecida pela diplomacia pública alemã. Segundo Oliver Zöllner (2009), uma prática específica, denominada “Diálogo de Culturas” – que ambiciona a maior aproximação dos alemães com indivíduos provenientes de outros Estados, especialmente aqueles do mundo muçulmano – emerge na con-

temporaneidade como um “denominador comum das práticas alemãs de diplomacia pública” (p. 267). Se a Alemanha se posiciona como mediadora e promotora de diálogos intercivilizacionais por meio de sua chancelaria, isso automaticamente a afasta do modelo de diplomacia pública propagandístico, trazendo-a para uma base dialógica, em que os diversos *stakeholders* também podem opinar e, no limite, participar da elaboração da diretriz de política externa.

Cabe ainda mencionar que o desenho institucional da União Europeia tem provocado uma sobreposição de estruturas de autoridade política que vem permitindo a cidadãos de países europeus se manifestarem decisivamente a respeito de determinados conteúdos de política externa. Os episódios mais recentes dão conta da rejeição da proposta de constitucionalização da Europa por franceses e holandeses, por meio de plebiscito, em 2005; e da não aceitação do Tratado de Lisboa (que promoveria mudanças na relação entre a União Europeia e seus membros) por irlandeses, também por intermédio de consulta popular, no primeiro semestre de 2009. Todos esses movimentos nas urnas foram precedidos por debates públicos que envolveram diversos setores das sociedades nacionais (Camargo, 2007). Sob pena de exceder-se em otimismo, Toby King (1999)¹⁰ chega a afirmar que o tratamento concedido por alguns Estados membros da União Europeia a determinados temas da agenda internacional configuraria uma espécie de “política externa pós-moderna” – uma vez que não sustentada pelos pilares modernos da soberania territorial e da razão de Estado, e sim por uma ética cosmopolita.

Entre as modalidades de política externa denominadas “tradicional” (ou nacional) e “pós-moderna” (ou comunitária), Larsen (2009) situa outra possibilidade conceitual a meio caminho para explicar o caso europeu continental: a da política externa “transformada”. Na expressão do autor, ela consiste em um “núcleo envolto por um núcleo”. Isso significa, mais precisamente, que o ambiente internacional recebe a mediação de um contexto organizacional, e que os Estados europeus respondem a esse ambiente internacional por meio do marco institucional da União Europeia (UE). Dessa forma, a mera existência da estrutura político-administrativa

da UE mostra-se relevante, pois altera substancialmente o conteúdo de uma política externa nacional – a qual passa a ser concebida *dentro* do marco institucional mencionado. A partir daí, o conjunto das políticas (*policies*) da UE, por um lado, consegue influenciar a política nacional dos membros da União e, por outro, é influenciado pela participação dos Estados nacionais na formulação de suas respectivas políticas externas e na configuração da orientação central emanada da União Europeia. Ao cabo, dá-se que a estrutura político-administrativa da UE pode ser usada como suplemento às formulações nacionais, como espaço privilegiado para condução e coordenação de políticas externas nacionais e, ainda, como fórum único para a construção de uma política externa em nível continental.¹¹

O contraste das experiências de políticas externas democraticamente orientadas ao redor do mundo pode sugerir, em que pese os riscos de uma simplificação grosseira, a existência de dois grandes moldes de diplomacia pública: o anglo-saxônico e o europeu continental. Se Estados Unidos, Reino Unido, Canadá e Austrália vêm praticando uma diplomacia aparentemente mais preocupada com a projeção favorável de suas imagens e símbolos no estrangeiro, Alemanha, França, Holanda e Suíça têm optado, não raramente, pela via do debate público e pela agregação das preferências dos indivíduos (frequentemente, por meio de votações populares) para efeito de construção das suas políticas externas. É evidente que não se trata de uma fórmula infalível, e que desvios do padrão aqui delineado poderão acontecer. Mas é como se, para usar o jargão dos financistas, enquanto os Estados anglo-saxônicos concedem aos seus cidadãos a condição de meros *shareholders* da política externa (isto é, indivíduos que podem apenas sofrer as consequências, positivas ou negativas, desencadeadas por tomadores de decisão), os Estados da Europa continental tratam os seus nacionais (e até alguns estrangeiros) como agentes participativos, com interesses em jogo no processo produtivo da política externa (*stakeholders*). De resto, como alegam Peter Hall e David Soskice (2001), esta dicotomia (anglo-saxônicos e europeus continentais) também se aplica, em vários sentidos, às formas de organização da atividade capitalista no mundo moderno.

Em relação às novas democracias, o equacionamento da questão passa por outras marcas. Rafael Villa (2006) entende que os países da América do Sul, que recentemente passaram por processos de redemocratização institucional, ainda carecem de “capital democrático” no interior de suas sociedades, o que se projeta, conseqüentemente, nas respectivas produções de política externa. Conforme elabora Villa, “o baixo grau da continuidade e da institucionalização das chamadas regras do jogo em vários países da região, em especial no conjunto dos países da Comunidade Andina, impossibilita um mínimo de congruência entre a racionalidade formal (expressa juridicamente em constituições, cláusulas ou decretos) e a prática efetiva da democracia” (Villa, 2006, p. 82).¹² Outro grupo de países que passou há pouco pela (re)democratização está no centro e no leste europeu. As sociedades recentemente democratizadas da Europa praticam uma diplomacia pública que, segundo György Szondi (2009), aparenta uma tentativa de apagar as nódoas de um passado em que o autoritarismo e o comunismo grassavam, por intermédio de propaganda oficial. Outra funcionalidade explícita desse tipo de diplomacia é posicionar os países da região como “candidatos confiáveis e elegíveis” a uma melhor inserção em grandes instituições e fóruns da comunidade internacional e, ainda, contribuir para a reconfiguração identitária dos povos da Europa central e oriental, durante a difícil transição que tem levado à democracia representativa.

Assim, a regra que se pode depreender para os países com instituições democráticas jovens, a partir dos poucos exemplos empíricos aqui citados, parece ser a de políticas externas com baixa penetração social ou, simplesmente, instrumentalizadas por governos, sem grande articulação democrática entre sociedade e Estado.

Conclusão: ainda em busca de uma fórmula...

Ao longo deste artigo, buscamos proceder a uma revisão do estatuto ontológico e do histórico institucional da “política externa democrática”, debruçando-nos, ao cabo, sobre a empiria contemporânea do fenômeno. Fundamentalmente, concluímos do esforço empreendido que:

(1) A despeito da materialização de políticas externas (PE) “democraticamente orientadas” – isto é, produzidas sob a vigência de regimes democráticos – na moderna sociedade de Estados, é inegável a permanência e a influência dos referenciais de razão de Estado entre os formuladores e executores de política exterior;

(2) Embora não se tenha identificado contradição insanável na noção de “PE democrática”, um breve relato da evolução das práticas e instituições governamentais iluminou a dificuldade de trazer à tona a democratização efetiva da PE (aqui compreendida, de forma bastante ampla e genérica, como a inclusão do corpo político nas decisões concernentes às questões internacionais do Estado, seja por meio de institutos representativos ou participativos);

(3) Admite-se que a existência de uma enorme variedade de contextos institucionais democráticos faz difícil, se não inviável, antecipar padrões e relações de causalidade na produção de política exterior dos Estados ao redor do mundo. A abordagem indutivista deste trabalho poderá contribuir, no entanto, para a inauguração de um programa de pesquisa que muito se beneficiaria de novos estudos de caso e comparações sistemáticas entre processos, os quais serviriam para delinear com mais acuidade o que foi aqui apenas preliminarmente esboçado.

Resta então registrar, a título de síntese do pensamento, quão atual permanece o problema a que se referia Harold Nicolson, há mais de setenta anos, em sua obra *Diplomacy*: decididamente, não cabe falar, ainda hoje, de uma “fórmula própria” para a política externa democrática. O experimentalismo segue como tendência na adequação que os Estados contemporâneos buscam promover entre a política externa e a condição democrática.

Notas

- 1 O argumento desta seção foi apresentado, de forma compacta, em Belém Lopes (2008).
- 2 De comum às duas formulações conceituais – razão de Estado e interesse nacional – há o método da “antropomorfização do Estado”, ou seja, o tratamento da instituição política do Estado como se fosse ser humano, *ergo* dotado de razões e interesses.
- 3 Tome-se o exemplo do cardeal Richelieu, na França.
- 4 A opção expressa do autor pelo indutivismo contrapõe-se à alternativa (mais tradicional) de adoção do método hipotético-dedutivo (e de uma definição operacional, ainda que minimalista, de “política externa democrática”) para dar conta da problemática de pesquisa. Destarte, quer-se perseguir aquilo que Bartelson (2009) chamou de “ontologia social do fenômeno”, ou seja, o conjunto das manifestações empíricas no bojo de uma determinada categoria de análise, sem pretensões de universalização ou sistematização dos achados da pesquisa.
- 5 Larsen (2009) analisa a questão a partir de exemplos extraídos da política externa dinamarquesa.
- 6 Os achados de Sciarini e Marquis (2000) contrariam o senso comum. A esse respeito, a hipótese original, elaborada por Gabriel Almond (1956), era de que a política externa, por estar muito distante das vidas ordinárias dos cidadãos, não seria capaz de gerar participação e controle democráticos. Depois de algumas décadas, Robert Dahl (2001) qualificou a hipótese de Almond, admitindo que os cidadãos em uma democracia até poderiam, em algumas ocasiões e sob determinadas circunstâncias, desempenhar papéis na produção da política externa (constituindo caso exemplar a Guerra do Vietnã), mas que, em regra, empiricamente, a política externa comoveria menos que outras políticas públicas.
- 7 Sobre os níveis de “introversão” ou de “extroversão” de um Estado nas relações internacionais, postula-se que o tamanho do país é variável fundamental na equação. Segundo Rubens Ricupero (2002), “países monstros”, como Brasil, Índia e Rússia, têm uma inserção na economia internacional difícil de coordenar; ao passo que “países de intermediação”, como Bélgica e Cingapura, se inserem naturalmente, e têm no comércio exterior parte expressiva de seu PIB. Para Arend Lijphart, no entanto, essa relação é ambivalente: os países grandes têm um poder maior nas relações internacionais – que pode ser usado na obtenção de benefícios econômicos para os seus cidadãos; por outro lado, maior influência internacional significa maior responsabilidade, materializada, muitas vezes, em maiores despesas (especialmente, as de propósito militar) (Lijphart, 2003, pp. 293-308). As contingências do poder na cena internacional também se mostram decisivas: Stephan Haggard percebe que, enquanto o leste asiático era compelido a desenvolver-se após a Segunda Guerra Mundial, a América Latina, geograficamente próxima do “grande arco de contenção americano”, não constituía ameaça estratégica e, portanto, não gerava estí-

mulos para o aporte desenvolvimentista da potência capitalista (Haggard, 1990, pp. 31-32).

- 8 A definição clássica de Edmund Gullion para diplomacia pública, formulada em 1965, é a seguinte: “[diplomacia pública] lida com a influência da atitude do público na formulação e execução da política externa [...]. Abrange as dimensões das relações externas para além da diplomacia tradicional; a opinião pública sobre o governo em outros países; a interação com grupos de interesses privados de um país com os de outro; o relato de assuntos externos e seus impactos na política; a comunicação entre aqueles cujas profissões envolvem a comunicação e, também, com diplomatas e correspondentes estrangeiros; e o processo de comunicação intercultural. O ponto central da diplomacia pública é seu fluxo transformador de informações e ideias” (Gullion apud Cull, 2009, p. 19).
- 9 Antes da Segunda Grande Guerra, assuntos relacionados à política externa dificilmente interessariam o público americano. A diplomacia não era considerada uma prioridade até 1919, quando o Tratado de Versalhes foi assinado. De 1919 até 1945, as categorias de que as operações do Serviço Exterior se ocuparam foram, principalmente, as de cunho administrativo, econômico e político. Durante a Segunda Guerra, o espaço concedido aos assuntos relacionados à política externa americana foi ampliado. Essa tendência permaneceu durante a Guerra Fria, período em que o serviço de informação americano ganhou peso para conter a ascensão do poderio soviético e, adicionalmente, o Plano Marshall foi concebido pelo Presidente Truman para, alegadamente, expandir os ideais democráticos a todas as nações do mundo (Kissinger, 1994).
- 10 O atual debate sobre as duríssimas políticas migratórias da Europa ocidental sugere que King (1999) soa exagerado em sua alegação.
- 11 A aprovação do Tratado de Lisboa e sua entrada em vigor, no segundo semestre de 2009, reforçaram a capacidade institucional da União Europeia de elaborar uma política externa e de segurança comum a todos os seus membros.
- 12 Para uma aproximação mais sistemática do caso brasileiro, sugere-se Belém Lopes (2011).

BIBLIOGRAFIA

ALMOND, G. (1956), “Public opinion and national security policy”, *The Public Opinion Quarterly*, 20 (2): 371-378.

- ANDERSON, P. (2004), *Linhagens do Estado absolutista*. São Paulo, Brasiliense.
- BARTELSON, J. (1995), *A genealogy of sovereignty*. Cambridge, Cambridge University Press.
- _____. (1997), “Making exceptions: some remarks on the concept of coup d’état and its history”. *Political Theory*, 25 (3): 323-346.
- _____. (2009), *Visions of world community*. Cambridge, Cambridge University Press.
- BELÉM LOPES, D. (2008), “A plausibilidade de uma gestão democrática da política externa: algumas hipóteses (insatisfatórias) sobre o caso brasileiro”. *Cena Internacional*, 10: 98-118.
- _____. (2011), “A política externa brasileira e a ‘circunstância democrática’: do silêncio respeitoso à politização ruidosa”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54 (1): 67-86.
- BENDIX, R. (1964), *Nation-building and citizenship*. Berkeley, Wiley Press.
- _____. (1980), *Kings or people*. Berkeley, University of California Press.
- BJEREFELD, U. & EKENGREN, A. (1999), “Foreign policy dimensions: a comparison between the United States and Sweden”. *International Studies Quarterly*, 43 (3): 503-518.
- BOURDIEU, P. (1997), “De la maison du roi à la raison d’État: un modèle de la genèse du champ bureaucratique”. *Acte de la Recherche en Sciences Sociales (ARSS)*, 118.
- CAMARGO, S. de (2007), “Europe Debates Its Destiny”. *Brazilian Political Science Review*, 1 (1): 25-52.
- CEPIK, M. (2003), *Espionagem e democracia*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- CLAUDE JR., I. (1999), “Foreword to the 2nd Edition”, in R. Coate et al., *The United Nations and Changing World Politics*, Boulder, Westview.
- CHEIBUB, Z. B. (1985), “Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica”. *Dados*, 28 (1): 113-131.
- CHITTY, N. (2009), “Australian public diplomacy”, in N. Snow e P. Taylor (eds.), *Routledge handbook of public diplomacy*, New York, Routledge.
- CULL, N. (2009), “Public diplomacy before Gullion: the evolution of a phrase”, in N. Snow and P. Taylor, (eds.), *Routledge handbook of public diplomacy*, New York, Routledge, pp. 19-23.

- DALTON, R. & DUVAL, R. (1986), "The political environment and foreign policy opinions: British attitudes toward European integration, 1972-1979". *British Journal of Political Science*, 16 (1): 113-134.
- DANESE, S. (1999), "A diplomacia no processo de formação nacional do Brasil". *Política Externa*, 8 (1): 98-117.
- _____. (2009), *A escola da liderança*. Rio de Janeiro, Record.
- DAHL, R. (2001), "Can international organizations be democratic?", in I. Shapiro and C. Hacker-Cordón (eds.), *Democracy's edges*, Cambridge, Cambridge University Press.
- FINNEMORE, M. (1996), *National interests in international society*. Ithaca, Cornell University Press.
- FOUCAULT, M. (2007), *Security, territory, population*. New York, Palgrave Macmillan.
- FRIEDRICH, C. (1974), *Tradição e autoridade em ciência política*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- GEORGE, A. & KEOHANE, R. (1991), "El concepto de interés nacional: usos y limitaciones" (cap. 13), in A. George, *La decisión presidencial en política exterior*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- GÓES FILHO, P. (2003), *O Clube das Nações*. Rio de Janeiro, Relume Dumará.
- HAGGARD, S. (1990), *Pathways from the periphery*. Ithaca, Cornell University Press.
- HALL, P. & SOSKICE, D. (2001), *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*. Oxford, Oxford University Press.
- HOBBSBAWM, E. (2001), *La era de la revolución, 1789-1848*. Buenos Aires, Crítica.
- HOLSTI, K. (2002), "The objectives of States", in E. Luard (ed.), *Basic texts in international relations*. New York, Palgrave, pp. 311-317.
- _____. (2004), *Taming the Sovereigns*. Cambridge, Cambridge University Press.
- HVEEM, H. (1968), "Foreign policy thinking in the elite and the general population: a Norwegian case study". *Journal of Peace Research*, 5 (2): 146-170.
- JACOBS, L. & PAGE, B. (2005), "Who Influences U.S. Foreign Policy?". *American Political Science Review*, 99: 107-123.
- KANTOROWICZ, E. (1997), *The king's two bodies*. Princeton, Princeton University Press.
- KEENS-SOPER, M. (2001), "Wicquefort", in Berridge et al. (eds.) (2001), *Diplomatic theory from Machiavelli to Kissinger*, New York, Palgrave.
- KENNEDY, L. & LUCAS, S. (2005), "Enduring freedom: public diplomacy and US foreign policy". *American Quarterly*, 57 (2): 309-333.
- KING, T. (1999), "Human rights in European foreign policy: success or failure for post-modern diplomacy?". *European Journal of International Law*, 10 (2): 313-337.
- KISSINGER, H. (1994), *Diplomacy*. New York, Simon & Schuster.
- KOENIG-ARCHIBUGI, M. (2004), "International governance as new raison d'État?". *European Journal of International Relations*, 10 (2): 147-188, June.
- KRASNER, S. (2009), "Who gets a State, and why?". *Foreign Affairs*. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/64872/stephen-d-krasner/who-gets-a-state-and-why>>. Acessado em: 14/3/2010.
- KRATOCHWIL, F. (1982), "On the notion of 'interest' in international relations". *International Organization*, 36 (1): 1-30.
- _____. (2007), "Re-thinking the 'inter' in international politics". *Millennium – Journal of International Studies*, 35 (3): 495-511.
- LARSEN, H. (2009), "A distinct FPA for Europe? Towards a comprehensive framework for analysing the foreign policy of EU member States". *European Journal of International Relations*, 15 (3): 537-566.
- LESSA, R. (2009), "Da mediação não imparcial", *O Estado de S. Paulo*, 30/11/2009, p. J5.
- LIJPHART, A. (2003), *Modelos de democracia*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- MAQUIAVEL, N. (1952), "The prince", in *Great Books of the Western World*, vol. 23, Chicago, Encyclopaedia Britannica.
- MEINECKE, F. (1965), *Machiavellism: doctrine of raison d'État and its place in modern history*, New York, Praeger.
- MERLINGEN, M. & MUJIC, Z. (2003), "Public diplomacy and the OSCE in the age of post-

- international politics: the case of field mission in Croatia". *Security Dialogue*, 34 (3): 269-283.
- MORGENTHAU, H. J. (1978), *Politics among nations*. New York, Alfred Knopf.
- MURRAY, J. & LEDUC, L. (1976), "Public opinion and foreign policy options in Canada". *The Public Opinion Quarterly*, 40 (4): 488-496.
- NICOLSON, H. (1939), *Diplomacy*. London, Thornton Butterworth.
- OGAWA, T. (2009), "Origin and development of Japan's public diplomacy", in N. Snow and P. Taylor (eds.), *Routledge handbook of public diplomacy*, New York, Routledge, pp. 270-281.
- ONUÉ, N. (1998), *The republican legacy in international thought*. Cambridge, Cambridge University Press.
- OSIANDER, A. (2001), "Sovereignty, international relations, and the Westphalian myth". *International Organization*, 55 (2): 251-287.
- PEREIRA, J. C. (org.) (2008), *Diccionario de relaciones internacionales y política exterior*. Madrid, Ariel.
- RICUPERO, R. (2002), "Diversidade e desenvolvimento", in G. Arbix et al. (orgs.), *Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois*, São Paulo, Edusp/Eduesp, pp. 25-42.
- ROSS, C. (2002), "Public diplomacy comes of age". *Washington Quarterly*, Spring.
- SCIARINI, P. & MARQUIS, L. (2000), "Opinion publique et politique extérieure: le cas des votations populaires en Suisse". *International Political Science Review*, 21 (2):149-171.
- SNOW, N. (2009), "Rethinking public diplomacy", in N. Snow e P. Taylor (eds.), *Routledge handbook of public diplomacy*, New York, Routledge, pp. 3-11.
- SZONDI, G. (2009), "Central and Eastern European public diplomacy: a transitional perspective on national reputation management", in N. Snow e P. Taylor., *oRoutledge handbook of public diplomacy*, New York, Routledge, pp. 292-313.
- TILLY, C. (1996), *Coerção, capital e Estados europeus*. São Paulo, Edusp.
- VAN HAM, P. (2003), "War, lies and videotape: public diplomacy and the USA's war on terrorism". *Security Dialogue*, 34 (4): 427-444.
- VILLA, R. A. D. (2006), "Política externa brasileira: capital social e discurso democrático na América do Sul". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21: 63-89.
- WALLACE, W. (1994), "Between two worlds: think-tanks and foreign policy", in C. Hill and P. Beshoff (eds.), *Two worlds of international relations. Academics, practitioners and the trade in ideas*, London, Routledge.
- WIGHT, M. (1985), *A política do poder*. Brasília, Editora da UnB.
- ZÖLLNER, O. (2009), "German public diplomacy: the dialogue of cultures", in N. Snow e P. Taylor (eds.), *Routledge handbook of public diplomacy*, New York, Routledge, pp. 262-269.

**POLÍTICA EXTERNA
DEMOCRÁTICA: OXÍMORO,
QUIMERA OU TENDÊNCIA?**

Dawisson Belém Lopes

Palavras-chave: Democracia; Política externa; Diplomacia; Relações Internacionais.

Fórmulas diversas têm sido experimentadas para a adequação entre a política externa e a condição democrática das sociedades nacionais, mas as dificuldades para acomodar os conceitos de forma harmoniosa permanecem consideráveis. Este artigo investiga, da dupla perspectiva ontológica e histórica, a plausibilidade de uma política externa democrática ser levada a cabo nos dias de hoje. Para tanto, busca-se subsídio empírico nos países que associaram política externa com democracia, seja no hemisfério Norte, seja no Sul. Demonstra-se que a proposta da “política externa democrática” não mais representa uma contradição lógica insanável ou uma impossibilidade fática – como aparentava ser o caso em meados do século XX. Isso não impediu, todavia, a identificação de obstáculos de monta para a plena compatibilização entre as duas categorias em voga: política externa e regime democrático.

**DEMOCRATIC FOREIGN POLICY:
OXYMORON, CHIMERA, OR
TREND?**

Dawisson Belém Lopes

Keywords: Democracy; Foreign Policy; Diplomacy; Institutions; International Relations.

Many different formulas have been attempted in order to promote smoother connections between foreign policy and democracy within contemporary national societies, but difficulties to accommodate them remain paramount. This article investigates, both from ontological and historical perspectives, how plausible it is nowadays to conduct a ‘democratic foreign policy’. The argument relies on empirical data from countries that have actually associated in some way foreign policy with democracy, be they in Northern or Southern hemisphere. The author intends to demonstrate that the ‘democratic foreign policy’ proposal is no longer to be seen as a logical contradiction (an oxymoron) nor as an impossible political arrangement (a chimera), as it seemed to be the case in the 20th century. Nonetheless, one can still identify a myriad of practical obstacles when trying to make the two categories – democracy and foreign policy – work in tandem.

**POLITIQUE EXTÉRIEURE
DÉMOCRATIQUE: UN OXYMORE,
UNE CHIMÈRE OU UNE
TENDANCE?**

Dawisson Belém Lopes

Mots-clés: Démocratie; Politique extérieure; Diplomatie; Relations internationales.

Plusieurs formules ont été tentées dans le but de promouvoir une adéquation entre la politique extérieure et la condition démocratique des sociétés nationales, mais les difficultés pour accepter ces concepts de façon harmonieuse restent considérables. Cet article examine, à partir de la double perspective ontologique et historique, la plausibilité de mener une politique extérieure démocratique dans les jours actuels. Il faut, pour cela, rechercher un subsidie empirique dans les pays qui ont associé leur politique extérieure à la démocratie, soit dans l’hémisphère Nord, soit au Sud. L’article démontre que la proposition d’une «politique extérieure démocratique» ne représente plus une contradiction logique incorrigible ou une impossibilité de fait – comme il semblait être le cas dans les années 1950. Cela n’a, néanmoins, pas empêché l’identification d’importants obstacles pour la pleine compatibilité entre les deux catégories en vogue: la politique extérieure et le régime démocratique.