

O que é Diplomacia?

Uma genealogia histórica: dos primeiros emissários à diplomacia moderna — a tese de que a diplomacia, antes de ser teoria, é prática sedimentada pelo tempo.

RECORTE • ORIGENS → CONVENÇÃO DE VIENA, 1815 FIOS • CERIMÔNIA • PRÁTICA • SOBERANIA • PRESTÍGIO

NOTA DE SÍNTESE

Este capítulo defende uma tese simples e potente: **diplomacia é história**. Antes de qualquer definição teórica, ela é uma prática que se sedimentou ao longo de milênios — por tentativa e erro, na necessidade de gerir conflitos, evitar guerras e fazer povos se entenderem. A síntese percorre a linha que vai dos emissários da Antiguidade à diplomacia moderna consagrada em Viena (1815), e isola os fios conceituais que merecem desenvolvimento no livro: o peso do *símbolo e do cerimonial*, a primazia da *prática sobre a doutrina*, a tensão entre *informar e espionar*, e a equação entre *representação, prestígio e poder*.

1 A cena de abertura: por que tanta cerimônia?

O capítulo abre com uma cena deliberadamente estranha aos olhos modernos: a apresentação de credenciais. Uma figura de fraque ou fardão — espada, plumas, medalhas — atravessa a parada militar diante do palácio, entrega um papel ao chefe de Estado, troca palavras, posa para fotos e se retira. Todo aquele teatro por uma carta. Mas é uma carta especial: a **carta credencial**, assinada por outro chefe de Estado, que acredita ali um novo embaixador como seu representante, autorizado inclusive a assinar acordos.

A cena não é gesto vazio. É a chave de entrada do argumento: muito do que se diz da diplomacia — embaixadores, protocolo, símbolos, gestos calculados — só se entende olhando para *como a atividade se desenvolveu no tempo*. A pergunta "por que tanta cerimônia?" só tem resposta histórica.

TESE CENTRAL

A diplomacia não é *velha* — é **experiente**. Criada e testada na prática, em tentativa e erro, ao longo de séculos. Por isso, para saber o que ela é, precisamos de história antes de teoria. Cada gesto cerimonial é a sedimentação de um problema que, sem resposta, poderia significar a guerra.

2 Etimologia: a palavra é recente, o ofício é milenar

Há um descompasso revelador entre a palavra e a coisa. O **ofício** do diplomata é milenar; o **termo** "diplomacia" só se firmou no século XVIII.

- **Diploma** — originalmente um "documento solene dobrado em dois". A diplomacia nasce associada ao manejo dos diplomas: conservar arquivos, examinar antigos tratados, estudar negociações passadas.
- **Chancelaria** (*cancellarius*) — no período romano, quem "guardava a porta dos tribunais"; depois, o custódio dos arquivos reais. Os dois termos convergem na mesma ideia: boa parte da diplomacia é conhecer e conservar tratados, regras e arquivos.
- Antes de "diplomacia", falava-se em **embaixadores, emissários, legados, ministros plenipotenciários**. "Embaixador" vem do gálico *ambactus* (servidor) → *ambactiator* (mensageiro), consagrado só na Idade Média em lugar de *legatus*.

CURIOSIDADE

Diz a tradição que os primeiros diplomatas teriam sido os anjos — intermediários entre os céus e os homens, levando mensagens e influenciando comportamentos. A imagem é boa: define a função diplomática por aquilo que ela faz, não por quem a exerce.

3 Linha do tempo da síntese

O capítulo desenha uma trajetória longa e relativamente contínua. Os marcos abaixo organizam a leitura e servem de espinha dorsal para o livro.

Pré-história	Pré-diplomacia. Bandos de homínídeos estabelecem padrões de antagonismo e cooperação; surgem os primeiros emissários itinerantes, sem regras.
Séc. V a.C.	Grécia. O trabalho diplomático ganha contornos entre as cidades-Estado. Tucídides e o diálogo de Mélios: justiça versus poder.
Roma	Estrutura organizada. Graecostasis, feciales e legati; o <i>ius legationis</i> codifica o "direito de legação".
1054	O Grande Cisma. Um fracasso diplomático (a missão do Cardeal Humberto a Constantinopla) precipita a ruptura entre as Igrejas Ocidental e Oriental.
~1425–30	Embaixadas permanentes. Inovação do Renascimento italiano (Milão / Veneza); espalha-se por Florença, o Papado e os reinos europeus.
1436	Primeiro tratado. Bernard de Rosier, <i>Ambaxiatorum Brevilogus</i> — o "espelho de embaixadores".
1626	O primeiro "ministério". Richelieu cria o primeiro organismo similar a um Ministério de Negócios Estrangeiros; a razão de Estado torna-se mote.
1648	Paz de Westfália. Consagra a soberania e o Estado moderno; nasce o sistema internacional de Estados soberanos.
1815	Convenção de Viena. Consagra o termo "diplomacia"; o Regulamento define classes de agentes e funda o modelo moderno.
1905	Brasil. Primeira embaixada brasileira (EUA), fruto do acordo de Rio Branco para "elevar" as legações a embaixadas.

4 Antiguidade: retórica, justiça e poder

Na Grécia antiga, a diplomacia tornou-se prática corrente entre cidades-Estado, conduzida por emissários recrutados entre grandes políticos, oradores e militares — pessoas com dons de **retórica**. O episódio paradigmático é o **diálogo de Mélios**, narrado por Tucídides na *História da Guerra do Peloponeso*: Atenas envia emissários para impor seus termos; os mélios argumentam pela justiça de sua causa; os atenienses respondem com a lógica do poder. A ilha é submetida. O caso vale como retrato de como se negociava — e como cifra de uma tensão permanente entre *o justo e o possível*.

Roma, ao contrário do que diz a historiografia tradicional, **usou amplamente a diplomacia**. Mantinha uma estrutura organizada para receber e vigiar emissários estrangeiros — a tribuna do Senado chamada *graecostasis* — e enviava os seus: os *feciales* (sacerdotes-emissários) e os *legati*, que geriam as relações com províncias e outros povos, sob o *ius legationis*. Júlio César, nos relatos sobre a Gália, registra uma das primeiras aparições do termo que daria "embaixador".

5 Idade Média: Bizâncio, o Islã e o diplomata como ponte cultural

Com a queda de Roma e a fragmentação do Império, multiplicaram-se as unidades políticas e, com elas, o intercâmbio de representantes — sobretudo a partir do ano 1000, com a retomada do crescimento das cidades e das rotas. As relações pendulares entre reinos locais, o Sacro Império e o Vaticano deram densidade à prática.

5.1 A sofisticação bizantina

O Império Romano do Oriente usou a diplomacia, ao lado da força, para sobreviver mil anos. Alguns historiadores creditam a essa sofisticação o desenvolvimento de novas práticas na Europa — inclusive o uso de **instruções escritas**. Dois episódios ilustram o alcance:

- **O casamento de Teophano** — a união, negociada entre Otto I e o basileus, do futuro Otto II com a princesa bizantina não era um casamento, mas uma *aliança política de monta*. O poder se encarnava ali.
- **A opção de Vladimir** — o "grande jogo" bizantino teria sido decisivo para que o nascente Estado russo escolhesse o cristianismo ortodoxo, frente ao catolicismo e ao Islã. Uma diplomacia capaz de orientar a fé de um soberano.

EPISÓDIO-CHAVE

Em 1054, a missão do Cardeal Humberto a Constantinopla, enviada pelo Papa Leão IX para selar uma aliança militar, atolou-se em disputas religiosas com o patriarca Michel Cerulário. Excomunhões mútuas, ofensas e o fim da missão: foi o estopim do **Grande Cisma** entre católicos e ortodoxos. Um fracasso diplomático com consequências de mil anos.

5.2 O mundo islâmico

Do outro lado da fronteira medieval, os herdeiros de Maomé foram intensos praticantes da atividade. Após a expansão dos Omíadas, o contato diplomático tornou-se prática comum sob os Abássidas. Os

arquivos do Sultanato mameluco — 267 anos — estão, nas palavras de Doris Behrens-Abouseif, repletos de referências a embaixadas e à **troca de presentes diplomáticos**. No século XVI, embaixadores muçulmanos eram presença comum em Veneza: guerra permanente, e ainda assim necessidade constante de entendimento, negociação e comércio.

5.3 O perfil do emissário medieval

Entre os séculos XI e XVI a atividade foi relativamente homogênea. As embaixadas eram **temporárias**: enviadas para um tema específico (uma aliança, a paz, um assunto político), duravam meses por causa dos transportes lentos e se encerravam ao fim da negociação. Os representantes não eram profissionais treinados, mas **nobres, clérigos ou soldados** recrutados pela proximidade com o rei. Não havia regras gerais nem instituições dedicadas — nada de chancelarias.

FIO A DESENVOLVER

Os diplomatas foram também **agentes de intercâmbio cultural**. No século XII, Henri Aristippe trouxe de Constantinopla uma cópia do *Almagesto* de Ptolomeu, quase desaparecido no Ocidente; Burgonde de Pisa transmitiu o *Digesto* de Justiniano. A diplomacia como canal de circulação do conhecimento entre Oriente e Ocidente é um capítulo à parte.

6 O ponto de virada: a embaixada permanente

A grande ruptura com o padrão antigo veio com as **embaixadas permanentes, residentes no exterior** — invenção do Renascimento italiano. Dividida em pequenos Estados (Veneza, Florença, os Estados papais) em disputa constante entre si e com potências externas, a Itália precisava de capacidade negociadora contínua, de informação precisa sobre as outras sociedades e de reconhecimento internacional. Disso nasceu a permanência.

Da temporária à permanente, as funções se ampliaram. O embaixador passou a ser um enviado fixo, e tomaram forma as três funções clássicas:

- **Representar** — encarnar o soberano e o Estado junto a outro governo.
- **Defender interesses** — negociar, formar alianças, resolver conflitos.
- **Informar** — conhecer a sociedade local e reportar. Aqui o limite com a *espionagem* foi, por muito tempo, tênue.

Com a permanência, foi preciso criar regras: quem podia estabelecer embaixada (consolidando o **monopólio estatal**), como se daria a troca de representantes (consentimento prévio, reciprocidade) e como tratá-los — origem das **imunidades** e da proteção dos enviados.

7 Os doutrinadores: quando a prática vira tratado

A diplomacia desenvolveu-se da prática — mas, do Renascimento ao século XVIII, a prática foi sistematizada por uma linhagem de tratados. Vale reter que vários nasceram de *necessidade concreta*, não de especulação.

QUADRO 1 A LINHAGEM DOUTRINÁRIA

AUTOR	OBRA / ANO	CONTRIBUIÇÃO
Bernard de Rosier	Ambaxiatorum Brevilogus, 1436	Um dos primeiros tratados. Trata qualidades morais do embaixador, técnicas de negociação e o direito das gentes; defende inclusive "bem remunerar" os embaixadores.
Alberico Gentili	De legationibus, 1585	Escrito após um incidente: a defesa da imunidade do embaixador espanhol acusado de conspirar contra Elizabeth I. Funda a reflexão sobre imunidade diplomática.
Hugo Grotius	Do Direito da Guerra e da Paz, 1625	Direito natural e "direito das nações". Só "poderes soberanos" podem ter embaixadores; autonomia da esfera interestatal — antecipa Westfália.
Emer de Vattel	O Direito das Gentes, 1758	Prático e teórico. O diplomata tem caráter "representativo": encarna a pessoa e a dignidade do soberano, não a si mesmo.
François de Callières	Da Maneira de Negociar com Soberanos, 1716	Os diplomatas como principais agentes internacionais e como "comunidade" — o corpo diplomático. Consagra a função de informar.

CONCEITO-CHAVE: O CARÁTER REPRESENTATIVO

Em Vattel, dá-se um salto simbólico decisivo: o emissário deixa de valer como "pessoa física" e passa a ser uma espécie de "pessoa jurídica" — a **encarnação do soberano e do Estado**. Os governantes querem ser representados não só em seus direitos, mas em sua *dignidade*. É daí que vêm, suavizados, os ritos e modos da diplomacia até hoje: o diplomata é tratado não por si, mas pelo que representa.

8 Razão de Estado, soberania e o nascimento do sistema

No século XVII, na França de Luís XIII, Richelieu eleva a **razão de Estado** (*raison d'état*) a princípio de ação — termo de origem maquiavélica que afirma a autonomia e a primazia dos interesses do Estado sobre quaisquer outros. Em nome dela, a França católica aliou-se a potências protestantes na Guerra dos Trinta Anos: o interesse nacional acima da solidariedade religiosa.

- **1626** — Richelieu cria o primeiro organismo similar a um Ministério de Negócios Estrangeiros.
- **1648** — **Paz de Westfália** — marco da soberania: o Estado moderno como detentor do monopólio dos meios legítimos de violência. Nasce o sistema internacional de Estados soberanos, apoiado em estruturas diplomáticas.

9 Viena, 1815: a consagração do modelo moderno

Foi na Convenção de Viena, encerrando as guerras napoleônicas, que o termo "diplomacia" se consagrou oficialmente. O **Regulamento de 19 de março de 1815** organizou a matéria e ofereceu as bases do modelo atual, definindo três classes de agentes diplomáticos:

- **I.** Embaixadores, legados e núncios;
- **II.** Enviados e ministros acreditados junto aos soberanos;
- **III.** Encarregados de negócios, acreditados junto aos ministros de Assuntos Estrangeiros.

EMBAIXADA × LEGAÇÃO — UMA EQUAÇÃO DE PODER

A distinção tinha efeito político. O **embaixador**, representante direto do soberano, tinha acesso ao chefe de Estado — prestígio e poder. O **ministro** chefiava uma *legação*, com interlocução apenas no nível do chanceler. Por isso só as grandes potências trocavam embaixadores; com as demais, mantinham-se legações. Ao longo do século XX, as legações foram substituídas por embaixadas. A **primeira embaixada brasileira** (EUA, 1905), arquitetada por Rio Branco, foi um reconhecimento mútuo de relevância.

10 Quem era o diplomata: nobreza, mérito e as duas teorias de Nicolson

Mesmo depois de Viena, a carreira ainda não era uma burocracia homogênea. Os diplomatas eram recrutados majoritariamente na **nobreza, na aristocracia e no clero** — pela formação e pela proximidade com a Corte, natural quando o embaixador representa o próprio monarca. Mas o acesso não era exclusivo: o mérito intelectual abria caminho. **Alexandre de Gusmão**, nascido em Santos sem títulos, tornou-se secretário de D. João V e negociador do Tratado de Madri (1750), peça-chave das fronteiras brasileiras; antes dele, o **Padre Antônio Vieira** já exercera funções diplomáticas.

Nicolson distingue duas correntes na origem do recrutamento — úteis como tipos ideais para o livro:

QUADRO 2 AS DUAS TEORIAS DE ORIGEM (NICOLSON)

CORRENTE	ORIENTAÇÃO	PREOCUPAÇÕES
Casta militar e política ("heroica" / do guerreiro)	Política do poder	Prestígio nacional, condição social, precedência, atrativo pessoal
Mercantil (do comerciante / "burguês")	Política utilitária	Apaziguamento, conciliação, transação, crédito

As correntes não eram excludentes — conviveram, com variações de ênfase. A **"heroica" prevaleceu** no século XIX e início do XX, com as teorias do equilíbrio de poder e a ascensão de Alemanha e Itália. Tratados secretos, espionagem crescente e disputa pelo poder marcaram o jogo europeu, reforçando os traços de *ação de Corte, bastidor e secretismo* — até o ponto, nas palavras de Nicolson, em que a negociação virou "um problema íntimo de personalidades".

SÍNTESE

Responder "o que é diplomacia?" pela via histórica é recusar a definição abstrata em favor da gênese. A diplomacia que conhecemos — permanente, soberana, codificada, cerimonial — é o precipitado de milênios de tentativa e erro. Conhecer essa formação é a condição para compreender, e não apenas descrever, a atividade.

Referências citadas no capítulo

BEHRENS-ABOUSEIF, Doris. *Estudos sobre o Sultanato mameluco e a diplomacia islâmica.*

CALLIÈRES, François de. *De la manière de négocier avec les souverains.* 1716.

GENTILI, Alberico. *De legationibus libri tres.* 1585.

GROTIUS, Hugo. *De Jure Belli ac Pacis (Do Direito da Guerra e da Paz).* 1625.

NICOLSON, Harold. *Diplomacy. Sobre as teorias de origem do recrutamento diplomático.*

PÉQUIGNOT, Stéphane. *Estudo das instruções da Corte de Aragão (1277–1327).*

ROSIER, Bernard de. *Ambaxiatorum Brevilogus.* 1436.

TUCÍDIDES. *História da Guerra do Peloponeso — o diálogo de Mélios.*

VATTEL, Emer de. *O Direito das Gentes (Le Droit des gens).* 1758.

Epistemologia da Diplomacia

Como conhecemos a diplomacia? Tradições, teorias e a consolidação de um campo autônomo nas Relações Internacionais.

ÁREA · TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS BASE · NICOLSON · BULL · MORGENTHAU · WENDT · NEUMANN · CONSTANTINOU · BERRIDGE

RESUMO

A diplomacia é, ao mesmo tempo, uma das práticas mais antigas da vida internacional e um dos objetos mais tardios a conquistar estatuto teórico próprio nas Relações Internacionais. Este documento examina a **epistemologia da diplomacia** — a reflexão sobre como e por que se produz conhecimento sobre essa prática. Parte-se da distinção entre diplomacia e política externa, expõe-se o problema epistemológico de fundo (a tensão entre o geral e o singular) e mapeiam-se as quatro grandes tradições de estudo — historicista, realista, construtivista e a Escola Inglesa. Em seguida, analisa-se como a diplomacia se consolidou como campo disciplinar autônomo e quais desafios as novas modalidades diplomáticas colocam ao conhecimento estabelecido.

1 O problema de conhecer a diplomacia

Em sentido amplo, a diplomacia pode ser definida como a **condução das relações entre entidades políticas soberanas por meios pacíficos**. A definição parece simples; a dificuldade aparece quando se pergunta o que significa estudá-la academicamente. Conduzir uma negociação e explicar teoricamente o que é negociar são operações de naturezas distintas — e é justamente nessa distância que se instala a questão epistemológica.

Toda disciplina repousa sobre pressupostos a respeito de como conhece seu objeto. A epistemologia é a reflexão filosófica sobre a natureza, os limites e os métodos de produção do conhecimento. Aplicada à diplomacia, ela não pergunta apenas *o que os diplomatas fazem*, mas *que tipo de saber é possível* sobre uma atividade tão dependente de contextos históricos particulares, de relações intersubjetivas e de significados socialmente construídos.

Perguntar "como conhecemos a diplomacia?" é, portanto, anterior a qualquer descrição empírica. A resposta condiciona o que se considera evidência, que perguntas são legítimas e que conclusões podem ser tidas como válidas. Como se verá, não há uma única resposta: há tradições rivais, cada uma com sua ontologia — uma concepção sobre o que a diplomacia é — e sua metodologia correspondente.

2 Diplomacia e política externa: uma distinção fundamental

O primeiro passo de qualquer reflexão rigorosa é separar dois termos frequentemente confundidos. A **política externa** responde ao *o quê* e ao *por quê*: é a substância das relações internacionais de um

Estado — seus objetivos, interesses e prioridades. A **diplomacia** responde ao *como*: é o processo, o conjunto de meios e métodos pelos quais esses objetivos são perseguidos por via pacífica.

"A diplomacia é a gestão das relações internacionais por meio da negociação; o método pelo qual essas relações são ajustadas e geridas por embaixadores e enviados."

HAROLD NICOLSON • DIPLOMACY, 1939

A definição de Nicolson tornou-se a mais citada do campo precisamente por isolar o elemento processual: a diplomacia é um *método*, não um fim. Daí a fórmula útil — a política externa é a substância (os objetivos e interesses); a diplomacia é o processo (os meios e métodos). Um Estado pode *desejar* a integração regional como objetivo de política externa, mas é por meio da *diplomacia* — negociar acordos, articular consensos, gerir divergências — que esse desejo se realiza.

QUADRO 1 POLÍTICA EXTERNA × DIPLOMACIA

DIMENSÃO	POLÍTICA EXTERNA	DIPLOMACIA
Natureza	Substância — objetivos e interesses	Processo — meios e métodos
Pergunta-chave	O que o Estado deseja no plano internacional?	Como o Estado busca alcançar seus objetivos?
Quem formula	Chefe de Estado, chancelaria, conselhos	Corpo diplomático, negociadores, enviados
Exemplo	Buscar a integração regional	Negociar acordos no âmbito do MERCOSUL

A distinção é analítica, não estanque: na prática, processo e substância se entrelaçam, e a forma de negociar frequentemente molda os próprios objetivos. Mas mantê-los separados é indispensável para localizar o objeto da reflexão epistemológica — que recai sobre o *como*, sem nunca o desligar inteiramente do *quê*.

3 O problema epistemológico de fundo

Estudar a diplomacia academicamente significa enfrentar uma pergunta incômoda: que *tipo* de conhecimento ela admite? Três questões organizam o problema:

- Que tipo de conhecimento a diplomacia produz — descrição de casos, leis gerais, interpretação de sentidos?
- É possível construir generalizações teóricas a partir de uma prática tão dependente de contextos históricos particulares?
- Em que medida os estudos diplomáticos podem recorrer a metodologias científicas rigorosas sem perder de vista a natureza contingente e relacional da atividade?

TENSÃO CENTRAL

De um lado, abordagens **nomotéticas** buscam leis e regularidades gerais; de outro, abordagens **idiográficas** procuram compreender eventos singulares em sua especificidade. A diplomacia resistiu longamente a enquadramentos universalizantes por estar enraizada em circunstâncias históricas e culturais irrepetíveis — e é essa resistência que estrutura o debate entre as tradições.

Essa polaridade — entre a aspiração à ciência e a fidelidade ao particular — não é exclusiva da diplomacia, mas nela se manifesta de forma especialmente aguda. Cada tradição que se segue pode ser lida como uma resposta distinta a essa mesma tensão: onde colocar a diplomacia entre a lei e o acontecimento, entre a explicação e a compreensão.

4 As quatro tradições epistemológicas

Os estudos diplomáticos organizaram-se historicamente em torno de quatro grandes tradições. Não são meras correntes teóricas: cada uma carrega uma ontologia própria — uma aposta sobre o que a diplomacia fundamentalmente é — da qual deriva um método característico e, com ele, um campo de visão e seus pontos cegos.

4.1 Tradição historicista

É a mais antiga abordagem do campo. O conhecimento é produzido pela análise de documentos oficiais, correspondências, tratados e memórias; a ênfase recai sobre a narrativa e a reconstrução factual dos eventos. A diplomacia é tratada como sucessão de episódios singulares, cuja inteligibilidade vem do exame minucioso das fontes.

- **Autores** — Leopold von Ranke, Pierre Renouvin, Jean-Baptiste Duroselle
- **Ontologia** — eventos diplomáticos como fatos singulares e irrepetíveis
- **Método** — análise documental e de arquivos históricos
- **Limite** — tende à descrição em detrimento da explicação teórica; dificuldade de transcender o particular

Sua força é o rigor empírico e o respeito pela contingência; sua fraqueza, a resistência a generalizar. A escola historicista vê com nitidez *o que aconteceu*, mas hesita diante de *por que tende a acontecer*.

4.2 Tradição realista

Com a institucionalização das Relações Internacionais como disciplina, no século XX, a diplomacia passou a ser interpretada como instrumento do poder estatal — indissociável da lógica do interesse nacional e do equilíbrio de poder. A diplomacia é, aqui, a arte de converter poder em resultado por meios pacíficos.

- **Autores** — Hans Morgenthau, Raymond Aron, Henry Kissinger
- **Ontologia** — Estados como atores racionais em busca de poder
- **Epistemologia** — positivista; busca regularidades e proposições testáveis
- **Método** — estudo de caso comparado; análise estratégica

"A política internacional, como toda política, é uma luta pelo poder."

HANS MORGENTHAU • A POLÍTICA ENTRE AS NAÇÕES, 1948

O realismo trouxe ao campo a ambição explicativa que faltava ao historicismo: padrões, hipóteses, comparação sistemática. Em troca, arrisca reduzir a diplomacia a cálculo de poder, deixando na sombra dimensões normativas, culturais e identitárias que não cabem na racionalidade estratégica.

4.3 Virada construtivista e abordagens críticas

A partir dos anos 1990, o construtivismo e as abordagens pós-positivistas recolocaram a diplomacia não apenas como instrumento de política estatal, mas como **prática social constitutiva** da própria ordem internacional. A diplomacia não só expressa interesses dados — ela produz significados, identidades e normas, dando forma àquilo que parece simplesmente representar.

- **Autores** — Alexander Wendt, Iver Neumann, Costas Constantinou
- **Ontologia** — diplomacia como prática social constitutiva
- **Epistemologia** — pós-positivista; rejeita a separação rígida entre sujeito e objeto
- **Método** — análise de discurso, etnografia institucional, análise de práticas

O deslocamento é decisivo: das decisões estratégicas racionais para as práticas discursivas, os rituais e as identidades. Onde o realista vê interesses fixos disputando poder, o construtivista vê interesses e identidades sendo continuamente *construídos* na própria interação diplomática. O ganho é a profundidade interpretativa; o custo, frequentemente apontado, é a dificuldade de produzir proposições generalizáveis e testáveis.

CURIOSIDADE

O construtivismo nas RI nasceu, em parte, de uma pergunta sobre diplomacia: por que a Guerra Fria terminou pacificamente, sem a guerra que o realismo previa? Wendt argumentou que identidades e normas — e não apenas poder — explicam a transformação do sistema.

4.4 Escola Inglesa

A Escola Inglesa ocupa uma posição intermediária no espectro epistemológico. Trata a diplomacia como uma das **instituições fundamentais da sociedade internacional** — ao lado do direito internacional, do equilíbrio de poder, da guerra e do concerto das grandes potências. Não é mero instrumento de Estados isolados, mas prática compartilhada que torna possível a própria ordem entre eles.

- **Autores** — Hedley Bull, Martin Wight, Adam Watson
- **Ontologia** — diplomacia como instituição da sociedade internacional
- **Epistemologia** — interpretativa e hermenêutica; combina análise histórica com reflexão teórica
- **Método** — análise histórica comparada, sem aderir ao positivismo estrito nem ao relativismo pós-positivista

PONTO DE ATENÇÃO

A Escola Inglesa é frequentemente subestimada nos cursos brasileiros de RI, mas oferece a ponte mais sofisticada entre história e teoria — e entre positivismo e interpretativismo. Vale explorar Bull, Wight e Watson em profundidade: é a tradição que melhor reconcilia o rigor empírico do historicismo com a ambição teórica do realismo, sem ceder ao reducionismo de nenhum dos dois.

QUADRO 2 AS QUATRO TRADIÇÕES EM SÍNTESE

TRADIÇÃO	ONTOLOGIA	EPISTEMOLOGIA	MÉTODO	AUTORES-CHAVE
Historicismo	Eventos como fatos singulares	Idiográfica; descritivo-narrativa	Análise documental, arquivos	<i>Ranke, Duroselle, Renouvin,</i>
Realismo	Estados racionais em busca de poder	Positivista; regularidades	busca Estudo de caso, análise comparada	<i>Morgenthau, Aron, Kissinger</i>
Construtivismo	Diplomacia prática social	como Pós-positivista; construção	co-Análise de discurso, etnografia	<i>Wendt, Neumann, Constantinou</i>
Escola Inglesa	Diplomacia instituição internacional	como Interpretativa; hermenêutica	Análise histórica comparada	<i>Bull, Wight, Watson</i>

5 A consolidação da diplomacia como campo

Durante boa parte do século XX, a diplomacia era reconhecida como prática fundamental, mas carecia de estatuto teórico próprio nas RI — estudava-se a política externa, a estratégia, as instituições, raramente a diplomacia *como tal*. Três movimentos convergentes mudaram esse quadro a partir dos anos 1990.

5.1 Renovação da agenda de pesquisa

Uma nova geração passou a tratar a diplomacia não apenas como objeto empírico — o que os diplomatas fazem — mas como **objeto teórico**: o que a prática diplomática revela sobre a própria natureza das relações internacionais.

- **Costas Constantinou**, *On the Way to Diplomacy* (1996): a diplomacia como *locus* de observação da produção de ordem e identidade.
- **Iver Neumann**, *Uses of the Other* (1999): a diplomacia lida no registro da alteridade — do encontro com o outro.
- **Chave interpretativa** — a prática diplomática *constitui*, e não apenas expressa, a ordem internacional.

5.2 Institucionalização acadêmica

- Fundação de *The Hague Journal of Diplomacy* (2006) e consolidação dos *Diplomatic Studies* em universidades europeias e norte-americanas.
- Multiplicação de programas de pós-graduação em diplomacia e negociação internacional.
- No Brasil: o **Instituto Rio Branco** e o **CPDOC/FGV**, com autores como Celso Lafer, Gelson Fonseca Jr. e Rubens Ricupero; a historiografia de Amado Cervo e Clodoaldo Bueno; e a análise teórica de Letícia Pinheiro e Monica Hirst.

CURIOSIDADE

O Itamaraty é uma das poucas chancelarias do mundo com uma "história oficial" — a História da Política Exterior do Brasil, de Cervo e Bueno —, o que diz muito sobre como o país constrói e legitima seu próprio conhecimento diplomático.

5.3 Ampliação do conceito de diplomacia

O terceiro movimento foi a expansão do próprio conceito: da diplomacia de gabinete entre Estados soberanos para formas mais plurais de atuação internacional, que multiplicam atores, arenas e instrumentos.

QUADRO 3 MODALIDADES CONTEMPORÂNEAS DA DIPLOMACIA

MODALIDADE	DEFINIÇÃO	EXEMPLO
Bilateral	Relações diretas entre dois Estados	<i>Encontro entre presidentes Brasil–Argentina</i>
Multilateral	Negociação em fóruns com múltiplos participantes	<i>Assembleia Geral da ONU; COPs do clima</i>
Pública	Comunicação com públicos estrangeiros	<i>Programas culturais, intercâmbios, soft power</i>
Digital	Uso de tecnologias digitais na prática	<i>Twiplomacy; negociações por videoconferência</i>
Paradiplomacia	Atuação de entes subnacionais	<i>Acordos entre cidades ou estados federados</i>
De cúpula	Negociação direta entre chefes de Estado	<i>G20; cúpulas do BRICS</i>
Econômica	Instrumentos econômicos nas relações exteriores	<i>Negociação de acordos de livre comércio</i>

6 Filiação teórica e os grandes debates das RI

Cada grande tradição epistemológica corresponde a uma posição distinta nos debates fundadores da disciplina. Saber identificar de qual "andar" do edifício teórico fala cada autor é parte essencial da formação — porque a escolha de tradição já embute uma teoria sobre o que são poder, Estado e o internacional.

- **1º grande debate** (Idealismo × Realismo): moldou a tradição realista dos estudos diplomáticos.
- **2º grande debate** (Tradicionalismo × Behaviorismo): questionou os métodos historicistas e o lugar da história na disciplina.
- **3º grande debate** (Positivismo × Pós-positivismo): abriu espaço para o construtivismo e as abordagens críticas.
- **Debate contemporâneo** (Sul Global, decolonialidade, pluralização epistemológica): questiona os pressupostos eurocêntricos das quatro tradições clássicas.

A leitura transversal é reveladora: o que se apresenta como divergência metodológica é, no fundo, divergência sobre a própria natureza do conhecimento possível em RI. As tradições diplomáticas não flutuam acima desses debates — elas são, em larga medida, seus precipitados.

7 Casos e ilustrações

O valor de uma tradição mede-se pelo que ela permite enxergar — e pelo que a faz ignorar. Os mesmos episódios, lidos por lentes distintas, revelam objetos diferentes.

CRISE DOS MÍSSEIS DE CUBA (1962)

Historicistas reconstroem os treze dias a partir das fontes; realistas leem o episódio como gestão do equilíbrio de poder sob risco extremo; construtivistas perguntam como Estados Unidos e União Soviética *construíram mutuamente* a "ameaça" que então administravam. Cada leitura ilumina uma face do mesmo evento.

ACORDO DE PARIS (2015)

Realistas veem a barganha de poder entre os grandes emissores; liberais destacam a engenharia do regime multilateral; construtivistas analisam como o limite de 1,5 °C se transformou em *norma global* capaz de orientar comportamentos e legitimar pressões.

O ITAMARATY COMO OBJETO

O corpo diplomático brasileiro pode ser tomado como objeto de análise sociológica: quem são os diplomatas, como são recrutados e socializados, de que modo reproduzem uma cultura institucional. É a diplomacia vista não como decisão, mas como prática e instituição — leitura cara à Escola Inglesa e ao construtivismo.

CURIOSIDADE

Iver Neumann, um dos grandes teóricos construtivistas da diplomacia, passou um ano como etnógrafo dentro do Ministério das Relações Exteriores da Noruega — observando diplomatas trabalharem no dia a dia, como um antropólogo em campo.

8 Desafios epistemológicos contemporâneos

As transformações recentes da prática tensionam as categorias herdadas e cobram das tradições clássicas uma capacidade de renovação.

- **Diplomacia digital** — como estudar uma prática que se desenrola em tempo real, em plataformas públicas e com atores não estatais, sem instrumentos pensados para o sigilo e a mediação institucional?
- **Paradiplomacia** — como analisar a atuação internacional de municípios e estados federados sem colocar em xeque os pressupostos estadocêntricos da disciplina?
- **Big data e inteligência artificial** — algoritmos como novos instrumentos diplomáticos: que dizer de uma epistemologia clássica diante de objetos que ela não previu?
- **Perspectivas do Sul Global** — é possível uma epistemologia diplomática não eurocêntrica? Que contribuições oferecem Fanon, Quijano e Boaventura de Sousa Santos à crítica dos pressupostos das quatro tradições?

CURIOSIDADE

Harold Nicolson, autor da definição mais citada de diplomacia, era ele próprio um diplomata britânico — o que levanta uma questão epistemológica viva: quem tem mais autoridade para definir a diplomacia, o praticante ou o acadêmico? Essa tensão é constitutiva do campo.

9 Síntese

Conhecer a diplomacia não é descrevê-la de fora, mas escolher — explícita ou tacitamente — uma maneira de torná-la inteligível. Historicismo, realismo, construtivismo e Escola Inglesa não são apenas estilos de pesquisa: são apostas distintas sobre o que existe (ontologia), sobre o que pode ser conhecido e como (epistemologia) e sobre os instrumentos legítimos para fazê-lo (método).

SÍNTESE

A tradição que se escolhe para estudar a diplomacia não é neutra — ela já contém pressupostos sobre o que é o poder, o que é o Estado e o que é o internacional. Compreender essas escolhas é, ele próprio, um ato de formação epistemológica: antes de explicar a diplomacia, é preciso saber de que lugar se fala.

É por isso que a epistemologia importa também — e talvez sobretudo — a quem pretende exercer a diplomacia na prática. O ponto de observação molda o que se vê; e reconhecer os limites da própria lente é a condição para enxergar o que ela deixa de fora.

Referências bibliográficas

BERRIDGE, G. R. *Diplomacy: Theory and Practice*. 6. ed. London: Palgrave Macmillan, 2022.

BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica*. Brasília: Editora UnB, 2002.

CERVO, Amado L.; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 5. ed. Brasília: Editora UnB, 2015.

CONSTANTINOU, Costas M. *On the Way to Diplomacy*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996.

FONSECA JR., Gelson. *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

LAFER, Celso. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2004.

MORGENTHAU, Hans J. *A Política entre as Nações*. Brasília: Editora UnB, 2003.

NEUMANN, Iver B. *At Home with the Diplomats*. Ithaca: Cornell University Press, 2012.

NICOLSON, Harold. *Diplomacy*. 3. ed. London: Oxford University Press, 1963.

WATSON, Adam. *Diplomacy: The Dialogue between States*. London: Routledge, 1982.

WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Diplomacia Brasileira e as Organizações Internacionais

Quatro eixos do multilateralismo brasileiro — o Sistema ONU, o regionalismo, as instituições econômico-financeiras e os demais foros, regimes e tribunais — lidos por um mesmo fio condutor: posição histórica, princípios e contradições.

RECORTE • 1945 → PRESENTE EIXOS • ONU • REGIONAL • BRETTON WOODS/BRICS • TRIBUNAIS E REGIMES

INTRODUÇÃO GERAL

O relacionamento do Brasil com as organizações internacionais é um dos eixos estruturantes de sua política externa. Da participação nas primeiras Uniãos Administrativas do século XIX e na Liga das Nações às negociações contemporâneas no Conselho de Segurança, nas COPs e nas cúpulas do BRICS, o país construiu uma **tradição multilateral sólida**, com princípios próprios e uma identidade diplomática reconhecível. Este material organiza essa atuação em quatro módulos temáticos. Em todos, a análise parte de três perguntas: **(1)** como o Brasil se posicionou historicamente? **(2)** que princípios orientaram essa atuação? **(3)** quais foram seus limites e contradições?

MAPA DO MATERIAL OS QUATRO MÓDULOS

MÓDULO	CATEGORIA	ORGANIZAÇÕES COBERTAS
I	Sistema ONU	Assembleia Geral, Conselho de Segurança, ECOSOC, PNUD, FAO, OMS, UNESCO, UNCTAD, ACNUR
II	Organizações regionais	OEA, MERCOSUL, UNASUL, CELAC, CAN, ALBA
III	Instituições econômico-financeiras	FMI, Banco Mundial, OMC, BRICS, G20, Banco do Sul, NDB
IV	Outros foros e regimes	OTAN (relação indireta), CIJ, TPI, G7, Tribunal do MERCOSUL, Corte IDH

O Brasil e o Sistema ONU

Membro fundador, voz do desenvolvimento e candidato perpétuo a um assento permanente.

1 Uma relação de fundação

O Brasil é membro fundador da ONU, com participação ativa na Conferência de São Francisco em 1945. A fundação não foi passiva: a delegação brasileira — liderada por **Oswaldo Aranha**, que presidira a Assembleia Geral da Liga das Nações — lutou para inscrever na Carta dispositivos sobre *desenvolvimento econômico e cooperação social*, temas que europeus e norte-americanos consideravam secundários diante da agenda de segurança. Essa postura prenunciaria décadas de atuação no multilateralismo onusiano.

"O Brasil sempre viu na ONU não apenas um instrumento de segurança coletiva, mas uma arena para a construção de uma ordem internacional mais justa."

CELSO LAFER • A IDENTIDADE INTERNACIONAL DO BRASIL, 2004

2 Assembleia Geral e ECOSOC: a voz do desenvolvimento

Nos anos 1960 e 1970, o Brasil assumiu liderança nas negociações por uma **Nova Ordem Econômica Internacional** (NOEI), junto ao G77. Na Assembleia Geral, defendeu sistematicamente transferência de tecnologia, regulação de transnacionais e reforma do sistema monetário. No ECOSOC, atuou pela institucionalização das agendas de desenvolvimento, que culminaram na criação da **UNCTAD** — cujo secretário-geral fundador, Raúl Prebisch, influenciou o pensamento econômico brasileiro via CEPAL.

3 Conselho de Segurança: a ambição de um assento permanente

É um dos temas mais sensíveis e recorrentes da política externa brasileira. O país já exerceu **dez mandatos como membro não permanente** — mais que qualquer outro —, o que demonstra reconhecimento internacional, mas também a frustração de não integrar o grupo dos P5.

- **O argumento brasileiro** — maior país da América Latina, entre as dez maiores economias, histórico de pacifismo e solução negociada de controvérsias.
- **A resistência** — os EUA nunca apoiaram firmemente; Argentina e México opõem-se na região; China e Rússia preferem o *status quo*.
- **O G4** — Brasil, Alemanha, Índia e Japão formaram coalizão por reforma; a proposta foi bloqueada em 2005.
- **O impasse atual** — a reforma do CSNU está paralisada desde os anos 1990 por falta de consenso sobre o modelo.

PONTO DE ATENÇÃO

A candidatura ao assento permanente é, ao mesmo tempo, objetivo de política externa e questão doméstica: há debate interno sobre se vale priorizá-la, dadas as obrigações que um assento permanente acarretaria.

4 Agências especializadas: presença estratégica

- **FAO** (Roma) — José Graziano da Silva dirigiu a organização; o Brasil ocupou o cargo de Diretor-Geral por mais de uma década consecutiva.
 - **OMS** — atuação destacada em HIV/AIDS (licença compulsória), tabagismo (Convenção-Quadro) e COVID-19 (papel mais controverso).
 - **UNESCO** — defesa da diversidade cultural; participação no debate sobre internet e informação.
 - **ACNUR** — o Brasil sediou a Declaração de Cartagena (1984) e adota o conceito ampliado de refúgio.
 - **PNUD** — parceria em programas sociais; a metodologia do IDH influenciou políticas públicas brasileiras.
-

5 Operações de paz: o Brasil como contribuinte

O caso mais significativo foi a **MINUSTAH** (Haiti), onde o Brasil exerceu o comando militar entre 2004 e 2017 — a maior operação de paz da história do país.

- **Instrumento de política externa** — combinou projeção de poder, cooperação humanitária e argumento para o assento no CSNU.
- **Críticas** — denúncias de abuso por militares; questionamento sobre o mandato e os benefícios reais para o Haiti.
- **Outras missões** — Angola, Moçambique, Timor-Leste e Líbano (UNIFIL).

CURIOSIDADE

No pico da MINUSTAH, o Brasil manteve mais de 2.200 militares no Haiti — o maior contingente entre todos os contribuintes — e comandou a operação por 13 anos consecutivos.

CURIOSIDADE

Oswaldo Aranha presidiu a Assembleia Geral que votou o Plano de Partilha da Palestina, em 1947 — uma das decisões mais controversas da história da ONU. O Brasil votou a favor.

QUESTÕES PARA DEBATE

O assento permanente é objetivo realista — e a que custo? A MINUSTAH foi sucesso ou fracasso da diplomacia brasileira? Como equilibrar a vocação multilateral com interesses nacionais nas agências da ONU?

O Brasil e as Organizações Regionais

Liderança sem hegemonia — e a vizinhança como condição para projetar poder global.

1 Regionalismo e política externa

O regionalismo sul-americano é um dos pilares históricos da diplomacia brasileira. Do Barão do Rio Branco — que pacificou as fronteiras por vias diplomáticas no início do século XX — aos governos Lula, a ideia de que o Brasil precisa de uma *vizinhança estável e integrada* para projetar poder global é relativamente consensual. As correntes divergem no **modelo de integração** e no **grau de liderança** que o país deve exercer.

PRINCÍPIO CENTRAL

O Brasil busca **liderança regional sem hegemonismo** — influência sem imposição. Daí uma tensão permanente: ser proativo o bastante para puxar a integração, sem despertar resistência nos vizinhos menores.

2 OEA: distância crítica e reengajamento seletivo

Criada em 1948 sob forte influência norte-americana, a OEA representa uma relação ambígua. Foi percebida por muitos governos como instrumento da política hemisférica dos EUA — sobretudo na Guerra Fria, quando serviu para isolar Cuba (1962) e legitimar intervenções.

- **Posição histórica** — nunca entusiasta da OEA como arena de integração; preferência por foros sem a presença dos EUA.
 - **Crise de Zelaya** (Honduras, 2009) — o Brasil abrigou o presidente deposto na embaixada em Tegucigalpa; tensão com a OEA e com Washington.
 - **Venezuela** (2017–) — debate sobre a Carta Democrática; o Brasil oscilou entre apoiar a pressão e defender a não-intervenção.
 - **CIDH e Corte IDH** — o Brasil aceita a jurisdição da Corte Interamericana e já foi condenado (Guerrilha do Araguaia, comunidades indígenas).
-

3 MERCOSUL: integração incompleta e disputas ideológicas

Criado pelo Tratado de Assunção (1991), o MERCOSUL é o projeto de integração mais importante da política externa brasileira. Nasceu como zona de livre comércio e união aduaneira incompleta entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai; depois incluiu a Venezuela (suspensa desde 2017) e a Bolívia (em adesão).

DIMENSÃO	CONQUISTAS	LIMITAÇÕES
Comércio	Eliminação de tarifas intrazonais; criação da TEC	União aduaneira incompleta; muitas exceções
Institucional	Parlamento do MERCOSUL; Tribunal Arbitral	Déficit democrático; decisões por consenso
Social	Livre circulação de pessoas; diplomas reconhecidos	Integração produtiva limitada
Externo	Negociação com a UE concluída em princípio	Acordo travado por cerca de 25 anos

- **A crise do bloco** — tensões ideológicas entre governos de direita e esquerda fragilizaram o MERCOSUL na década de 2010.
- **Venezuela** — admissão controversa em 2012; suspensão em 2017 por "ruptura da ordem democrática".
- **MERCOSUL–UE** — acordo assinado em princípio em 2019; emperrado por questões agrícolas, ambientais e de propriedade intelectual.

CURIOSIDADE

O MERCOSUL foi a primeira organização de integração regional a incluir uma "cláusula democrática" (Protocolo de Ushuaia, 1998), que permite suspender membros que rompam a ordem democrática — usada contra o Paraguai em 2012 e a Venezuela em 2017.

4 UNASUL: ascensão e declínio de um projeto

Criada em 2008, no auge da diplomacia sul-americana de Lula, a UNASUL foi a expressão mais ambiciosa do **regionalismo pós-hegemônico** — integração sem EUA e Canadá, focada em infraestrutura, defesa e resolução de conflitos.

- **Conquistas** — mediação na crise boliviana de 2008; Conselho de Defesa Sul-Americano; IIRSA (infraestrutura regional).
- **Declínio** — a partir de 2016, governos de direita se retiraram; em 2019, Brasil, Argentina, Colômbia, Chile, Paraguai e Peru abandonaram o bloco.
- **PROSUR** — tentativa frustrada de substituto conservador, sem capacidade institucional equivalente.

5 CELAC: diálogo hemisférico sem os EUA

Criada em 2010, a CELAC reúne os 33 países da América Latina e do Caribe, excluindo EUA e Canadá. Sem estrutura permanente, funciona como foro de cúpula e mecanismo de diálogo — inclusive com a UE e a China.

- **Brasil e CELAC** — apoio nos governos do PT; saída no governo Bolsonaro; reengajamento com Lula III.
- **CELAC–China** — foro de diálogo desde 2015; crescente relevância como canal para a Nova Rota da Seda e cooperação.

CURIOSIDADE

Entre 2019 e 2022, o Brasil retirou-se da CELAC e da UNASUL e esfriou o MERCOSUL — o maior distanciamento do multilateralismo regional na história recente da política externa brasileira.

O Brasil e as Instituições Econômico-Financeiras

Entre reformar por dentro e construir alternativas — de Bretton Woods ao Novo Banco de Desenvolvimento.

1 As instituições de Bretton Woods

O FMI e o Banco Mundial foram criados em 1944 como pilares do sistema monetário e financeiro do pós-guerra. A relação do Brasil oscilou entre cooperação, tensão e dependência.

- **FMI e Brasil** — recorreu ao Fundo em vários momentos de crise (1982, 1998–99, 2001–02); quitou antecipadamente a dívida em 2005, gesto de autonomia simbólica do governo Lula.
- **Condicionalidades** — as exigências em troca de empréstimos (ajuste fiscal, privatizações, abertura) foram fonte de tensão com governos desenvolvimentistas.
- **Banco Mundial** — financiou projetos sociais e de infraestrutura, mas também foi vetor do Consenso de Washington nos anos 1990.
- **Cota e governança** — o Brasil reivindicou peso proporcional ao tamanho de sua economia; a reforma de cotas de 2015 ampliou levemente a representação dos emergentes.

"Pagar a dívida com o FMI antes do prazo não foi apenas um ato financeiro — foi um ato político que sinalizou que o Brasil havia superado a tutela das instituições de Bretton Woods."

GUIDO MANTEGA • MINISTRO DA FAZENDA, 2005

2 OMC: uma potência comercial combativa

A OMC é provavelmente o foro onde a diplomacia econômica brasileira mais se destacou desde os anos 1990. O país construiu uma equipe de negociadores e litigantes reconhecida internacionalmente.

- **Solução de controvérsias** — está entre os países em desenvolvimento que mais acionam e mais vencem painéis.
- **Casos emblemáticos** — algodão (Brasil × EUA), açúcar (Brasil × UE) e aviação (Embraer × Bombardier, Brasil × Canadá).
- **Rodada Doha** — o Brasil liderou o G20 agrícola, que bloqueou a proposta dos países ricos e forçou negociações mais equitativas.
- **Roberto Azevêdo** — Diretor-Geral da OMC entre 2013 e 2020, o primeiro da América Latina e do hemisfério Sul.
- **Crise da OMC** — bloqueio norte-americano ao Órgão de Apelação desde 2019; o Brasil busca solução intermediária.

CURIOSIDADE

No caso do algodão contra os EUA, o Brasil venceu o painel e foi autorizado a aplicar **retaliações cruzadas** — inclusive em propriedade intelectual e serviços financeiros americanos. Foi a primeira vez que um país em desenvolvimento recebeu tal autorização. Em vez de retaliar, negociou um acordo extrajudicial.

3 G20: do financeiro ao G20 de líderes

- **G20 financeiro** (1999) — o Brasil foi cofundador; usa o foro para defender a reforma do sistema financeiro e maior representação dos emergentes.
 - **G20 de Líderes** (2008) — surgido na crise financeira global como cúpula das grandes economias.
 - **Presidência brasileira (2024)** — a primeira do país; foco em combate à fome, reforma da governança global, tributação de super-ricos e transição energética — agenda tipicamente "do Sul".
-

4 BRICS: do acrônimo à instituição

O Brasil foi membro original do BRICS — articulação criada informalmente em 2006 e institucionalizada aos poucos —, a tentativa mais ambiciosa de coordenação de grandes emergentes fora das estruturas ocidentais.

- **Novo Banco de Desenvolvimento** (NDB) — criado em 2015 em Xangai, capitalizado com US\$ 50 bilhões; financia infraestrutura sem condicionalidades.
- **Ampliação (2024)** — Arábia Saudita, Irã, Emirados, Etiópia e Egito tornaram-se membros; a Argentina aceitou e depois recusou, sob Milei.
- **Posição brasileira** — ambígua: quer reformar o sistema existente, não necessariamente substituí-lo; mantém relações estreitas com o Ocidente.
- **Desdolarização** — debates sobre moeda alternativa ao dólar, com posição cautelosa do Brasil.

CURIOSIDADE

O termo "BRIC" foi inventado pelo economista Jim O'Neill, do Goldman Sachs, em 2001, num relatório de investimentos — nunca pensado como grupo político. Os próprios países se apropriaram do acrônimo e o transformaram em organização real.

5 Banco do Sul e alternativas regionais

- **Banco do Sul** (2009) — proposto por Hugo Chávez, apoiado com reservas pelo Brasil; nunca operou plenamente.
- **CAF** (Banco de Desenvolvimento da América Latina) — o Brasil é membro e acionista relevante.
- **FONPLATA** — fundo de financiamento da bacia do Prata, com participação brasileira.

Outros Foros, Regimes e Tribunais

Distância estratégica, jurisdições internacionais e o dualismo entre soberania e direito internacional.

1 OTAN: distância estratégica

O Brasil não é membro da OTAN e nunca demonstrou interesse em aderir. Mas a relação não é de indiferença — é de **distância estratégica deliberada**, ancorada nos princípios de não-alinhamento, autonomia e multipolaridade.

- **Parceiro global** — recebeu o status de "parceiro individual" em 2022, no governo Bolsonaro; a decisão gerou debate interno sobre alinhamento e autonomia.
- **Guerra na Ucrânia** — recusou condenar explicitamente a Rússia e absteve-se em votações cruciais; equidistância que irritou o Ocidente, mas foi coerente com a tradição de não-alinhamento.
- **Defesa nacional** — compra equipamentos de países da OTAN (caças Gripen suecos, helicópteros EC725 franceses) sem aderir à aliança.
- **Zona de paz** — defende a América do Sul como região livre de conflitos externos e de presença militar extra-hemisférica.

PONTO DE ATENÇÃO

O status de "parceiro individual" não implica obrigações militares, mas é sinal político relevante. O governo Lula não reverteu formalmente a decisão, mas tampouco a enfatizou.

2 Tribunais internacionais: um dualismo revelador

A participação do Brasil em mecanismos de adjudicação é extensa e revela postura **dualista**: defende o direito e os tribunais internacionais como princípio, mas resiste a decisões que percebe como intervencionistas em assuntos domésticos.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA (CIJ)

- Aceita a jurisdição contenciosa; já foi parte em poucos casos diretos.
- **Caso Avena** (México × EUA) — manifestou-se como *amicus curiae* sobre direitos consulares.
- **África do Sul × Israel** (2023–) — apoiou a petição sul-africana sobre a Palestina, posição incomum para um país que historicamente manteve distância de conflitos fora do hemisfério.

TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL (TPI)

- Ratificou o Estatuto de Roma em 2002 — um dos primeiros países em desenvolvimento a fazê-lo.
- **Mandado contra Putin** (2023) — como signatário, em tese teria de prendê-lo caso ele visitasse o país; o impasse marcou o planejamento da cúpula do G20 de 2024.
- **TPI e soberania** — debate interno sobre os limites da jurisdição sobre nacionais brasileiros.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH)

- Aceitou a jurisdição contenciosa em 1998.
- **Condenações** — Guerrilha do Araguaia (2010, por não investigar crimes da ditadura); caso Yanomami; fazenda Brasil Verde (trabalho escravo).
- **Tensão** — cada condenação reacende o debate doméstico entre soberania e direitos humanos.

CURIOSIDADE

Quando o TPI emitiu o mandado de prisão contra Putin, em 2023, o Brasil entrou em situação delicada: como signatário do Estatuto de Roma, seria obrigado a prendê-lo se ele pisasse em solo brasileiro. A solução foi nunca confirmar que Putin viria presencialmente ao G20.

3 G7: convidado permanente sem cadeira

O Brasil não integra o G7, mas é frequentemente convidado às cúpulas como "parceiro de alcance" — posição que ilustra a ambiguidade de seu status: grande o bastante para ser convidado, ainda não reconhecido como igual pelos mais ricos.

- **G7 × G20** — o Brasil prefere claramente o G20, onde tem assento pleno e, em 2024, presidiu as reuniões.
- **OCDE** — em processo de adesão desde 2017; a aprovação final é a próxima etapa.

4 Regimes internacionais específicos

- **TNP** — ratificado, mas o Brasil manteve por décadas um programa nuclear paralelo; hoje enriquece urânio para fins civis e recusa inspeções plenas da AIEA.
- **Tratado de Tlatelolco** — zona livre de armas nucleares na América Latina, da qual o Brasil foi um dos arquitetos.
- **Armas químicas** — membro e cumpridor; participou do desenvolvimento das normas.
- **Comércio de armas (ATT)** — ratificado; o país é exportador relevante de armas convencionais (Embraer, Taurus, Avibrás).

CURIOSIDADE

O Brasil tem um dos maiores programas nucleares do mundo não vinculados a armas — o enriquecimento de urânio da Marinha, voltado à propulsão de submarinos. Recusa que a AIEA inspecione as centrífugas, alegando segredo industrial. Nenhum outro país não-nuclear faz isso.

SÍNTESE

Princípios, Trajetória e Contradições

O que se repete nos quatro módulos — e o que a repetição revela sobre a identidade internacional do Brasil.

1 Princípios orientadores

Alguns princípios reaparecem, módulo após módulo, como orientadores da atuação brasileira — cada um com sua tensão correspondente.

QUADRO 2 PRINCÍPIOS E SEUS LIMITES

PRINCÍPIO	SIGNIFICADO PRÁTICO	TENSÃO OU LIMITE
Multilateralismo	Preferência por foros coletivos e negociação ampla	Foros em crise (OMC, CSNU, OMS)
Autonomia	Não-alinhamento automático; distância estratégica	Pressão por escolher lado (EUA × China × Rússia)
Não-intervenção	Respeito à soberania; recusa de ingerência	Conflito com a agenda de direitos humanos
Desenvolvimento	Dimensão econômica como eixo do multilateralismo	Retrocessos da NOEI; limites do Sul-Sul
Pragmatismo	Adaptação às circunstâncias sem rigidez ideológica	Percepção de incoerência ou oportunismo
Pacifismo	Solução negociada; contribuição às operações de paz	Ambiguidade nas OMP e no TPI

2 Trajetória histórica: seis momentos

Lida no tempo longo, a relação do Brasil com os foros internacionais desenha um pêndulo entre aproximação e distância, conforme o perfil de cada período.

- 1945–1964

Multilateralismo desenvolvimentista. ONU, CEPAL, GATT, OEA (com reservas).
- 1964–1985

Autonomia pela distância. ONU (voto seletivo), GATT, regimes ambientais (Rio, 1972).
- 1985–2002

Reinserção liberal. Fundação da OMC, FMI (condicionalidades), MERCOSUL, regimes ambientais.
- 2003–2016

Autonomia pela participação. OMC (G20 agrícola), BRICS, UNASUL, MERCOSUL, G20, ONU (MINUSTAH).
- 2016–2022

Retração multilateral. Saída da CELAC, crise do MERCOSUL, distância da ONU, alinhamento com os EUA.
- 2023–atual

Reengajamento seletivo. BRICS (ampliação), G20 (presidência), ONU, CELAC, MERCOSUL–UE.

3 A questão transversal

"O Brasil tem uma política externa de grandeza: projeta ambições que correspondem ao seu tamanho geográfico, populacional e econômico, mas nem sempre ao seu peso institucional e capacidade de implementação."

CELSO LAFER • SÍNTESE PARAFRASEADA

- O Brasil é, simultaneamente, **potência emergente** (BRICS, G20) e **país em desenvolvimento** (FMI, Banco Mundial, ODS).
- Essa dupla identidade gera oportunidades — falar para o Sul e para o Norte — mas também contradições.
- O multilateralismo brasileiro não é apenas técnica diplomática: é parte constitutiva da *identidade internacional* do país.

SÍNTESE

Reformista ou revisionista? A resposta não é única — e essa indeterminação é o ponto. O Brasil aposta em **reformular as instituições por dentro** (OMC, FMI, CSNU) e, ao mesmo tempo, em **construir alternativas** (BRICS, NDB), conforme a conjuntura. A coerência do país não está numa doutrina fixa, mas na recorrência dos princípios — multilateralismo, autonomia, desenvolvimento — através de governos de sinais opostos.

Referências bibliográficas

AMORIM, Celso. *Breve narrativa diplomática*. São Paulo: Benvirá, 2013.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 5. ed. Brasília: UnB, 2015.

FONSECA JR., Gelson. *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de. *Brazil as an Intermediate State and Regional Power*. *International Affairs*, v. 82, n. 1, 2006.

HURRELL, Andrew. *Hegemony, Liberalism and Global Order*. *International Affairs*, v. 82, n. 1, 2006.

LAFER, Celso. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira*. São Paulo: Perspectiva, 2004.

PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. (orgs.). *Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

RICUPERO, Rubens. *A Diplomacia na Construção do Brasil, 1750–2016*. Rio de Janeiro: Versal, 2017.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação*. *Contexto Internacional*, v. 29, n. 2, 2007.