

# A FUNÇÃO DA DIPLOMACIA PARA A SUSTENTAÇÃO DA ORDEM INTERNACIONAL EM UMA SOCIEDADE ANÁRQUICA

Anne Ferreira Silva Pacheco<sup>1</sup>

Dawisson Elvécio Belém Lopes<sup>2</sup>

## RESUMO

Este artigo pretende observar qual é a função da diplomacia que permite que esta seja uma das sustentadoras da ordem internacional em uma sociedade anárquica. O tema é apresentado sob a égide dos conceitos de ordem social, ordem internacional e as instituições que sustentam a ordem na sociedade internacional apresentados por Hedley Bull. A intenção é proporcionar uma compreensão da função da diplomacia e as transformações que esta sofreu haja vista a influência de fatores como a globalização e o transnacionalismo. Os conceitos de diplomacia tradicional, diplomacia contemporânea e alguns momentos do século XX em que o consenso na sociedade internacional se encontrava baixo ou nulo também serão trabalhados no presente artigo.

*“Pensar também é pesquisar”*

*Samuel Alexander*

**Palavras-chave:** diplomacia, ordem internacional, instituições.

## ABSTRACT

This article intends to observe what is the function of diplomacy that permits it to be one of the supporters of international order in a anarchical society. This theme will be presented under the concepts of social order, international order and the institutions that support the order in international society presented by Hedley Bull. The intention is to provide a

---

<sup>1</sup> Graduanda do curso de Relações Internacionais do Centro Universitário de Belo Horizonte (UNI BH).  
Email: anne\_pacheco@hotmail.com

<sup>2</sup> Professor orientador mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2006) e doutorando em Ciência Política no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) desde março de 2007.

Email: dawisson@gmail.com

comprehension of the function of diplomacy and of the transformations that it has suffered hence the influence of factors like globalization and transnationalism. The concepts of traditional diplomacy, contemporary diplomacy and a few moments of the Twentieth Century in which the consensus in international society was low or null will also be discussed in this article.

*“Thinking is also research”*

*Samuel Alexander*

**Keywords:** diplomacy, international order, institutions.

## **INTRODUÇÃO**

O objetivo deste trabalho é entender qual é a função da diplomacia que permite que esta seja uma das sustentadoras da ordem internacional em uma sociedade anárquica. Partindo dos conceitos apresentados por Hedley Bull (2002) de ordem social, ordem internacional e de instituições que cumprem o papel de sustentadoras da ordem internacional, este trabalho será conduzido. Serão traçados os princípios que dão base ao argumento de que a função que a diplomacia exerce no sistema internacional permite que ela sustente, apesar de coletivamente com outras instituições - o equilíbrio de poder, a guerra, o direito internacional e o papel das grandes potências - a ordem internacional.

Será levantado ainda, um pouco da história da diplomacia clássica ou tradicional, focando nas funções dos agentes diplomáticos neste período e como se deu os primeiros passos desta instituição. Passados os momentos do século XX mais marcantes para a sociedade de estados, considerando também a influência de processos transnacionais e de globalização, para posteriormente entender como a diplomacia contemporânea atua e se as críticas de obsolescência da instituição são cabíveis ou não. Por fim, será analisado se a instituição diplomática ainda preenche o papel de sustentadora da ordem internacional.

No que concerne a metodologia utilizada para o tratamento deste tema de pesquisa, está se pautará por um caráter qualitativo haja vista que não é proposto neste artigo o emprego de um instrumental estatístico como base do processo de análise do problema. Dessa forma, a abordagem qualitativa parece ser uma opção melhor para entender a natureza do fenômeno social abordado por este artigo já que o nível de complexidade em que alguns dados se situam

torna-os quase impossível de serem apresentados com exatidão e sendo a própria medida, em si relativa (RICHARDSON, 1999).

## **DIPLOMACIA**

No que diz respeito ao conceito de ordem internacional exposto por Bull (2002), que será utilizado como ponto de partida para este artigo, este trata que, primordialmente, a ordem é uma característica que pode ou não existir na política internacional, conforme o momento ou o lugar; ou que pode existir em grau maior ou menor. A ordem ainda pode ser definida como uma situação efetiva ou possível, e não como um valor, meta ou objetivo a ser alcançado. Para seguir um estudo sobre ordem na política mundial, o autor indica primeiro o que entende por ordem na vida social ao enumerar quais seriam os três objetivos primordiais de toda a sociedade:

Em primeiro lugar, todas as sociedades procuram garantir que a vida seja protegida de alguma forma contra a violência que leve os indivíduos à morte ou produza danos corporais. Em segundo lugar, todas as sociedades procuram a garantia de que as promessas feitas sejam cumpridas, e que os acordos ajustados sejam implementados. Em terceiro lugar, todas as sociedades perseguem a meta de garantir que a posse das coisas seja em certa medida estável, sem estar sujeita a desafios constantes e ilimitados. Assim, entendo que na vida social a ordem é um padrão de atividade humana que sustenta os seus objetivos elementares, primários ou universais, como os citados (BULL, 2002, p.13).

Com essa primeira definição apresentada, Bull (2002) observa que esse três objetivos de toda sociedade, que constituem o sentido de ordem social, são também universais e que em certa medida se tais objetivos não forem alcançados não é possível se falar na existência de uma sociedade ou de uma vida social, já que a realização de outros objetivos pressupõe em alguma medida que os fundamentais foram, de algum modo, garantidos. Assim, Bull (2002) procura defender que, em princípio, a ordem pode existir na vida social sem a necessidade de regras, já que regras diferem de valores compartilhados.

Uma vez abordado o sentido de ordem social, o autor define então o que chama de ordem internacional. Tal ordem seria um padrão de atividades sustentador, por sua vez, dos objetivos

elementares, primários ou universais da sociedade internacional. Estes objetivos seriam: 1) a preservação do próprio sistema e da sociedade de estados; 2) manter a independência ou a soberania externa dos estados individuais; 3) manutenção da paz e; 4) a limitação da violência que resulte na morte ou em dano corporal, o cumprimento das promessas e a estabilidade da posse mediante a adoção de regras que regulem a propriedade. Considera que quando um grupo de estados forma uma “sociedade de estados” ou “sociedade internacional”, é porque estes estão conscientes de certos valores e interesses comuns, e neste sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, estes participam de instituições internacionais. Assim, considera que os Estados, por reconhecerem certos interesses e valores compartilhados, se sentem vinculados no seu inter-relacionamento, e ao mesmo tempo, procuram cooperar para o funcionamento de certas instituições (BULL, 2002).

A partir da definição de ordem internacional, Bull (2002) argumenta que a ordem é mantida por um senso de interesses comuns nesses objetivos elementares ou primários, por regras que prescrevem a forma de conduta que os sustentam e por instituições<sup>3</sup> que tornam essas regras efetivas. Dessa forma, considera que as instituições da sociedade internacional que sustentam a ordem internacional são: o equilíbrio de poder, o direito internacional, os mecanismos diplomáticos, o sistema administrativo das grandes potências e a guerra.

Como este artigo foca, dentre as instituições sustentadoras da ordem internacional, na diplomacia, é importante destacar a relação entre diplomacia e a ordem internacional. Bull (2002), neste sentido, se propõe abordar as seguintes questões: o que é a diplomacia; de que forma a diplomacia contribui para a ordem internacional e; atualmente, qual a relevância da diplomacia para a ordem internacional. No que concerne a primeira de suas questões, considera que, dentre os sentidos mais utilizados da palavra diplomacia, o de mais relevância e a acepção mais ampla do termo para o estudo da ordem internacional é o que considera que diplomacia é a gestão das relações entre Estados e outras entidades da política mundial, por meios pacíficos e com o uso de agentes oficiais. Aponta que a diplomacia consiste na condução das relações internacionais por pessoas que atuam como agentes oficiais; daí a importância de que se revestem as credenciais e outros sinais do status simbólico ou

---

<sup>3</sup> Por “instituição” não queremos referir-nos necessariamente a uma organização ou mecanismo administrativo, mas a um conjunto de hábitos e práticas orientados para atingir objetivos comuns. Essas instituições não retiram do estado seu papel principal de implementar as funções políticas da sociedade internacional, ou de substituir no sistema internacional a existente autoridade central (BULL, 2002, p.88).

representativo. Acredita também, que para se refletir diplomacia atualmente é necessário considerar seus diferentes aspectos:

1) a diplomacia inclui tanto a formulação como a execução da política externa de um estado; 2) as relações diplomáticas são bilaterais ou multilaterais; 3) a diplomacia pode ser *ad hoc* ou institucionalizada; 4) é preciso distinguir nas relações internacionais entre os ramos “diplomático” e “consular” (BULL, 2002, p. 189 – 192).

A segunda questão abordada por Bull (2002) sobre qual seria a função da diplomacia em relação à ordem dentro do moderno sistema de estados é mais uma vez enumerada:

1) facilita a comunicação entre os líderes políticos dos estados e das outras entidades que participam da política mundial; 2) negociar acordos; 3) coletar informações “inteligência” a respeito dos países estrangeiros; 4) minimizar os efeitos dos atritos nas relações internacionais; 5) simbolizar a existência da sociedade de estados (BULL, 2002, p. 196 – 198).

Quanto à relevância atual da diplomacia, a terceira questão, o autor pondera se a diplomacia continuará a preencher as funções que sempre preencheu no passado. Para tanto, é preciso observar que em alguns casos a ação do embaixador residente é superada pelos chefes de governo e seus ministros que, com alguma frequência, visitam certo país para tratar diretamente de missões políticas. Um outro aspecto relevante é que, no século XX a diplomacia bilateral declinou com relação à diplomacia multilateral, devido principalmente a proliferação das organizações internacionais, o que faz com que muitas vezes a condução da diplomacia multilateral genuína não fique nas mãos de diplomatas profissionais. Importante se observar também o surgimento do que Bull (2002) nomeia de “administração técnica internacional”, que seria uma atividade onde não há lugar para “a inteligência e o tato”, e cuja preocupação central não é conciliar os diferentes interesses dos estados, mas colaborar para maximizar um interesse em comum. Diante dessas considerações, o autor chega à seguinte conclusão:

Essas observações sobre o declínio havido no papel da diplomacia profissional, ou a mudança do seu caráter, não significa que ela deixou de fazer uma contribuição

importante para a sustentação da ordem internacional. O declínio da diplomacia profissional pode ser tanto causa como resultado de um declínio mais amplo das condições da ordem internacional no século XX. Se considerarmos as funções exercidas pela diplomacia com respeito à ordem internacional, já enumeradas, é evidente que em princípio todas elas poderiam ser exercidas de outras formas que não por um mecanismo da diplomacia profissional do tipo hoje existente. Mas é claro também que o mecanismo tradicional que passou a ser propriedade comum de todos os estados do mundo, e que continua a florescer a despeito de alguns elementos declinantes, está bem adaptado para preencher esse papel (BULL, 2002, p. 205 – 206).

Perpassados os conceitos apresentados por Bull (2002) no que diz respeito o estudo da ordem internacional e da diplomacia como sustentadora de tal ordem, serão apresentadas agora algumas outras referências que conduzem também à um estudo relativo deste tema. Primeiramente, no que concerne a discussão sobre diplomacia, será abordado o trabalho de Christopher Hill (2003), que inicia sua análise do tema ao considerar que diplomacia é a face humana de conseguir o que se quer na política internacional, bem como é um instrumento crucial para se construir estabilidade internacional. Hill (2003) acredita que, contrário do que muito antes foi pensado, os diplomatas profissionais não possuem o monopólio sobre a diplomacia. Percebe que, várias outras partes do maquinário estatal, fora da alçada do ministério de relações exteriores, atualmente participam em relações internacionais. Considera então, que estas outras partes possuem muitas aberturas para praticar diplomacia em seus negócios, porém, frisa que é importante não se esquecer que já que estes agentes também estão praticando diplomacia eles devem, assim como os diplomatas, levar à devida importância as sérias considerações que envolvem a tomada de decisão.

Considera, também, que, como meio de implementação de políticas, a diplomacia é particularmente importante para estados fracos, já que estes dispõem de poucos recursos para barganha. Observa que todos os tipos de estados parecem confiar na diplomacia, já que ela acaba sendo parte inerente de qualquer tipo de ação, desde uma séria crise até uma dura negociação e também em assuntos rotineiros de *Low Politics*. Hill (2003) avalia ainda, que neste sentido amplo de diplomacia com o qual trabalha, existem quatro funções principais que esta desenvolve para o ator internacional: 1) comunicação, uma atividade política da mais alta importância já que a diplomacia é considerada como detentora da capacidade de ser a força da sofisticação e cautela; 2) negociação, geralmente de extrema complexidade e onde os custos advindos são muito grandes; 3) participação em instituições multilaterais, parte importante em qualquer política exterior e onde estados e atores não estatais precisam saber se conduzir em um ambiente que requer um balanço dos interesses nacionais com os propósitos das

organizações não governamentais; e 4) a promoção de bens econômicos, muito importante, haja vista que surge da necessidade de galgar a prosperidade nacional e de conduzir a política externa econômica do país.

Outro acadêmico, cuja contribuição para o estudo da diplomacia vale a pena ser ressaltada é a de Martin Wight (1985). Este considera a diplomacia como a instituição mestra das Relações Internacionais e de extrema importância já que a entende como “*o sistema e a arte de comunicação dos Estados*” (WIGHT, 1985, p. 91). Percebe ainda, que houve uma inflação paralela no tamanho das missões diplomáticas em virtude do crescente número de esferas de ação nas quais é conduzido o intercuro internacional. Observa que:

A embaixada de uma grande potência na capital de outra grande potência possui hoje um quadro de muitas centenas de pessoas, uma organização que reflete a máquina governamental de seu país, bem como também adidos militares, navais, aeronáuticos, comerciais, financeiros, culturais, de imprensa e outros. (WIGHT, 1985, p. 93).

Aponta, ainda, que no que concerne a função do agente diplomático este possui três: de comunicação, de informação e de negociação. Explica:

Ele é o representante do seu próprio governo, que transmite e explica suas mensagens ao governo junto ao qual ele se encontra acreditado, e que transmite as mensagens do governo estrangeiro de volta para seu próprio governo com seus comentários. De acordo com instruções recebidas, ele negocia com o governo estrangeiro. Além disso, ele envia a seu governo toda informação que possa obter a respeito do país onde está servindo e que julgue ser relevante para a elaboração da política (WIGHT, 1985, p. 93).

Acredita, finalmente, que os padrões diplomáticos tradicionais provavelmente atingiram seu mais alto nível durante os 100 anos que antecederam 1914 e desde então declinaram constantemente. A questão principal para Wight (1985) é entender se as práticas diplomáticas tradicionais se tornaram ou não obsoletas, considerando os acontecimentos do século XX.

Cabe citar também, o trabalho de Dawisson Belém Lopes (2001), que ao tratar da racionalidade e as novas configurações do processo de tomada de decisão em política externa

contemporânea, expõe o papel do corpo diplomático como formulador e implementador de política externa. É interessante observar que frente ao multilateralismo o autor considera que a diplomacia não adotaria estratégias que privilegiem o unilateralismo, já que isto sugere inadequação e ineficácia, e contraria características intrínsecas da diplomacia de “produtividade” e “durabilidade” perdendo, dessa forma, sua sustentação e legitimidade. Ao fazer essa colocação é possível observar de antemão como a diplomacia responde a um dos fatores que tanto caracterizam sua modernização, o multilateralismo.

Ainda, Belém Lopes (2001) faz uma breve análise da função do diplomata que define como sendo “*claramente o principal agente implementador de política externa em tempos de paz*” (Belém Lopes, 2001, v.1, p. 45). Cita também, sobre as atribuições e desafios do diplomata, as palavras do secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, Luiz Felipe de Seixas Corrêa:

Pela própria natureza de suas funções, o diplomata acha-se obrigado a lidar constantemente com as disjuntivas entre a razão do Estado e a razão do homem, entre interesses unilaterais e demandas coletivas, entre as conveniências de um mundo ainda caracterizado pela soberania de seus componentes estatais e as exigências do multilateralismo e do transnacionalismo (*apud* BELÉM LOPES, 2001, v.1, p.45).

O autor expõe também que:

A diplomacia de nossos dias prioriza as ações concertadas, de cooperação e de governança global, de crescimento do número de agências e instituições internacionais – haja vista a expansão dos regimes, do escopo do direito internacional e dos estímulos não-estatais (BELÉM LOPES, 2001, v.1, p. 47).

Assim, levando em conta o papel e a função da diplomacia de implementação da política externa, Belém Lopes (2001) aponta que um dos maiores desafios para um corpo diplomático tradicionalista, diante da demanda por uma política externa estável, é formular uma política que inspire confiança nos demais Estados e que consiga responder às novas tendências de forma criativa. Considerando os autores citados e ainda uma extensa pesquisa, este artigo pretende estudar ainda mais a fundo o entendimento acadêmico sobre o conceito, função e funcionamento do maquinário diplomático; para que, enfim, possa entender qual é a

função da diplomacia na ordem internacional de uma sociedade anárquica, se esta é uma das instituições sustentadoras desta ordem.

## DIPLOMACIA CLÁSSICA

Para compreender a diplomacia como uma instituição das Relações Internacionais é preciso entender como esta surgiu e se desenvolveu com o passar do tempo. A diplomacia clássica traz consigo aspectos construídos a partir das trocas políticas, da busca por eficiência e eficácia, do prestígio e principalmente do desejo e necessidade vital dos Estados de estarem interligados, mesmo que minimamente com os demais da sociedade internacional.

O nascimento da diplomacia se deu mais especificamente no século XVII e contou com os seguintes elementos para a sua configuração: a formação de embaixadas permanentes entre muitas cidades italianas no final do século quinze; a norma criada no século dezesseis de que somente soberanos poderiam mandar embaixadores para o exterior; as duas conferências entre 1644 e 1648 que levaram à Paz de Vestfália<sup>4</sup>, que estabeleceu parâmetros para a conduta da diplomacia na época; e, o texto sobre diplomacia escrito por François de Callières em 1697 que elaborou idéias que revelavam a extensão com a qual a diplomacia já havia se tornado uma instituição internacional ao contrário de ser somente um conjunto de atividades intermitentes organizadas de maneira *ad hoc* (HOLSTI, 2004).

A diplomacia no século dezessete era, claramente, segundo Holsti (2004), o desenvolvimento de uma instituição baseado na necessidade de manter contato e fontes de informações com unidades políticas consideradas nada confiáveis. Dessa forma, no período da Paz de Vestfália, um complexo de embaixadas permanentes ligava a maioria dos soberanos e menores governantes dentro da Europa. A figura do embaixador residente era para De Callières (2001), essencial, uma vez que este acreditava que a qualidade das relações políticas internacionais poderia ser modificada e melhorada por uma diplomacia contínua e inteligente conduzida por enviados confiáveis e que, um processo contínuo de diplomacia com todos os

---

<sup>4</sup> As negociações de Vestfália representaram o primeiro congresso geral das verdadeiras potências da Europa. Tal acordo, que pôs fim à Guerra dos Trinta Anos (1618-1648), legitimou uma comunidade de Estados soberanos e marcou o triunfo do *Stato* como detentor do controle de seus assuntos internos e independente de termos externos. WATSON, Adam. **A Evolução da Sociedade Internacional: uma análise histórica comparativa**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004. p. 263.

estados era fundamental para fins de registro dos eventos à medida que ocorrem e de interpretação de seu verdadeiro sentido com diligência e exatidão. Alerta também que:

É fácil destruir mesmo os maiores empreendimentos em seu despertar; e, como em geral estes requerem diversas motivações para dar-lhes movimento, dificilmente será possível que uma intriga hostil amadureça sem que seu conhecimento chegue aos ouvidos de um negociador atento que viva no lugar onde está sendo arquitetada. Porém, se um monarca esperar, antes de enviar seus emissários para países próximos e remotos, que ocorram eventos importantes (...) descobrir-se-á que os negociadores, enviados, assim, no derradeiro momento, em ocasiões urgentes, não têm tempo para explorar o terreno nem estudar os hábitos de pensamento da corte estrangeira, nem de estabelecer laços necessários, nem de alterar o curso dos eventos já em pleno desenvolvimento, a menos que, de fato, tragam consigo somas imensas, cujo desembolso necessariamente vai impor um pesado ônus ao tesouro de seu senhor – além de correr o risco, na verdade, de ter lugar demasiado tarde (CALLIÈRES, 2001, p. 21-22).

Devido a essa importância dada à diplomacia, percebida tanto por De Callières (2001) quanto pelos monarcas da época, como um mecanismo indispensável para o êxito de um reino em suas relações com os outros, ao fim do século XVII, a carreira passava a configurar como distinta e honrável. Ademais, já contava com dois ingredientes de uma instituição internacional: o aumento das regularizações de suas práticas, e um crescente consenso intersubjetivo em relação às idéias sobre diplomacia (HOLSTI, 2004).

Também, ao final do século XVII, haviam sido estabelecidas três normas e etiquetas principais para grandes questões da diplomacia. A primeira destas normas fora a de que a embaixada permanente era um atributo da soberania e, sendo assim, se tratava de um direito do qual apenas líderes soberanos podiam desfrutar. Essa norma foi derivada do decreto do Imperador do Sacro Império Romano Charles V, que estabelecia que o título de embaixador somente poderia ser designado àqueles representantes de chefes de coroa ou da República de Veneza. A segunda norma era a da imunidade de embaixadores e da extraterritorialidade de embaixadas permanentes. Essa norma, assim como outras, não foi legislada coletivamente em nenhuma ocasião, mas cresceu durante um período de tempo como uma matéria de direito costumeiro, até que, em meados do século XVII as regras de imunidade diplomática e da extraterritorialidade das embaixadas se tornaram razoavelmente uniformes em toda a Europa. A terceira, que surgiu em meados do século XVIII, era a norma de senioridade como a base do precedente que, no entanto, só foi colocada como parte de um tratado em 1818. (HOLSTI, 2004)

Juntamente com esses conjuntos de práticas e normas que floresceram ao decorrer do século XVII, outras evidências de institucionalização que auxiliaram o desenvolvimento da diplomacia clássica podem ser encontradas. Um dos ingredientes mais importantes para a formação de uma instituição internacional é a burocratização, no caso da diplomacia, Holsti (2004) aponta que os ministérios das relações exteriores e as escolas de treinamento para diplomatas, que ainda se encontravam em forma embrionária, foram vitais para a formação da diplomacia como conhecemos hoje. Muito embora a profissionalização do pessoal diplomático já estivesse encaminhada ao final do século XVII, ainda faltava um longo caminho para que esta se encontrasse completa, uma vez que:

Não haviam padrões para o recrutamento; sem escalas regulares de pagamento; sem termos definidos de serviço; sem pensões de aposentadoria uniformes; sem escolas ou livros de treinamento; em resumo, nenhuma educação ou parafernália burocrática que hoje nos fazem associar com uma carreira.<sup>5</sup> (HOLSTI, 2004, p. 188).

Ainda, adotar bons trabalhadores para um soberano era imprescindível, segundo De Callières (2001) que acreditava que, se possível, deveriam adotar os mesmos mecanismos utilizados nos usos de guerra, onde haviam promoções paulatinas conforme os níveis e provas de capacidade e experiência demonstradas. De acordo com ele, isso era de extrema importância, uma vez que:

pode-se ver com frequência homens que deixaram seu próprio país, que jamais se dedicaram ao estudo das relações públicas e são de parca inteligência, designados, por assim dizer, da noite para o dia, para importantes embaixadas em países cujos interesses, leis, costumes, idioma e até situação geográfica são-lhe desconhecidos (CALLIÈRES, 2001, p. 18).

Assim, é possível observar como a administração dos negócios exteriores através de inovações burocráticas foi um dos grandes fatores para que a diplomacia deslanchasse para a institucionalização. Um outro importante fator, ou evidência como Holsti (2004) chama, é o desenvolvimento da idéia de *corps diplomatique*. Segundo ele, ao fim do século XVII, as

---

<sup>5</sup> There were no standards for recruitment; no regular pay scales; no definite term of service; no standardized pensions; no handbooks or training schools; in brief none of the educational bureaucratic paraphernalia we today associate with a career.

práticas diplomáticas já tinham se tornado cada vez mais uniformes a medida que costumes e arranjos locais tinham dado lugar a padrões internacionais. A administração das relações internacionais havia se transformado em burocratizada em conjunto com a carreira diplomática que dava seus primeiros passos a caminho da profissionalização. Essas mudanças também se deram pela crescente interdependência das unidades políticas européias à época, que segundo De Callières (*apud* HOLSTI, 2004, p.189), “quando uma unidade política na Europa se movia, todas as outras sentiam os seus efeitos”<sup>6</sup> e, pelo fato de que a imitação que ocorria de um reino para outro das práticas utilizadas teve um grande papel na institucionalização diplomática. Como a diplomacia começou a ser um fator que conferia prestígio aos Estados, as unidades políticas menores tendiam a copiar os artifícios utilizados pelas grandes potências, fazendo com que a burocratização e a profissionalização da diplomacia fossem uns dos indicadores que valoravam um reino.

Finalmente, durante o século XVII, o período significativo para Holsti (2004) do surgimento e configuração da diplomacia, esta se desenvolveu muito e se moldou como uma nova e forte instituição, a maior da sociedade de Estados, sendo regida por princípios morais e de etiqueta e com a tendência que levava à homogeneidade institucional já bem encaminhada para o começo do século XVIII.

## **SÉCULO XX E SEUS DESAFIOS**

De acordo com Watson (2004), o século XX foi o início de um sistema internacional mundial, que apesar de ainda ser dominado pelas potências européias, possuía fora da Europa uma dominância compartilhada com o Japão e os Estados Unidos. Neste século, os europeus entraram em uma guerra devastadora que, após um intervalo de vinte anos de paz desordenada, recomeçou de maneira diferente em 1939. Esta segunda guerra deixou claro que a Europa não mais dominava os assuntos mundiais e que “os interesses e as pressões do sistema eram verdadeiramente globais” (WATSON, 2004, p. 386).

Para entender como o sistema internacional mundial moderno se configurou e como este moldou durante o século XX a diplomacia contemporânea é preciso observar como a

---

<sup>6</sup> When one polity in Europe moved, all the others felt its effects.

sociedade de estados se organizou e evoluiu neste último século. Segundo Hobsbawm (1995), não há como compreender o breve século XX sem as guerras mundiais. Também, é necessário entender como a Guerra Fria, que representou o embate entre as duas superpotências que emergiram da Segunda Guerra Mundial, através de suas peculiaridades moldou a distribuição global de forças e como a globalização, que se intensificou durante esse processo, aumentou exponencialmente o número de relações transnacionais e multilaterais.

### *Primeira e Segunda Guerra Mundial*

A Primeira Guerra Mundial (1914-1918) foi “na realidade uma guerra européia, lutada por razões européias e alimentada por paixões européias” (WATSON, 2004, p. 389). A importância capital para este artigo é a de que a Grande Guerra destruiu o sistema europeu de estados até então vigente além da possibilidade de reparos. Esta guerra também foi a responsável por precipitar a Revolução Russa, considerada por muitos como um dos eventos mais importantes do século XX.

No começo do século as grandes potências passaram de um concerto elástico à uma confrontação rígida em dois blocos rivais caracterizados por aqueles que defendiam a manutenção do *status quo* e aqueles que visavam a mudança deste<sup>7</sup>, após viverem os horrores da guerra os povos amargurados dela “saíram numa disposição de febril ressentimento, psicologicamente avessos a restaurar o sistema ao qual atribuíam o desastre” (WATSON, 2004, p. 391). Uma quebra com o passado e uma ordem internacional nova era fundamental para restaurar o impacto causado sobre a sociedade de estados.

A primeira tentativa de colocar em prática uma renovação no sistema internacional foi com o Acordo de Versalhes (inclusive os tratados acessórios e o estabelecimento da Liga das Nações), contando muitas vezes como o primeiro ato constituinte de auto-regulação global por parte de uma sociedade que se tornara mundial. No entanto, quando da feitura do acordo, os elementos de continuidade com o passado europeu ainda eram muito fortes nas mentes dos estadistas reunidos em Versalhes. Também, sobre a concepção da Liga das Nações, esta:

---

<sup>7</sup> A *entente* entre a França, a Rússia e a Grã-Bretanha via-se como uma genuína coalizão anti-hegemônica, com a França desempenhando o papel de potência animadora. E a trílice aliança da Alemanha, da Áustria-Hungria e da Itália uniu a antiga metade oriental da cristandade latina, onde Estados-nações ainda eram uma novidade (WATSON, 2004, p. 387-388).

perpetuou a prática de cindo grandes potências, que, exceto em casos de desacordo claro, tinham a finalidade de constituir uma espécie de concerto do mundo, por dominarem o Conselho da Liga. A concepção da nova sociedade global também incorporava quase todas as regras e as práticas que haviam se desenvolvido na *grande république* européia, inclusive seu direito internacional e sua diplomacia, assim como seus pressupostos básicos sobre a soberania e a igualdade jurídica dos Estados reconhecidos como membros independentes da sociedade (WATSON, 2004, p. 392).

A Liga visava manter a paz e formar uma aliança entre as potências vitoriosas e virtuosas determinadas a tornar o mundo mais seguro para as formas democráticas, sendo a primeira tentativa de constituição de uma sociedade global de Estados. Porém, esta não encontrou a eficácia que buscava segundo Watson (2004), por duas razões: 1) a sua falta de elasticidade, a favor da idéia mais rígida de segurança coletiva e; 2) a proclamação de uma nova legitimidade que, em verdade, a Liga era demasiada fraca para pô-la em vigor, uma vez que, os governos dos quatro mais poderosos e expressivos do século XX – os norte-americanos, os russos, os alemães e os japoneses – não estavam comprometidos o suficiente.

Com a situação pós-Primeira Guerra Mundial inerentemente instável, devido à falta de consenso e à contínua insatisfação com o *status quo* dos países derrotados, não se esperava que a paz durasse. Segundo Carr (2001), esse intervalo de vinte anos entre a Primeira e a Segunda Guerra Mundial, como ele denomina “vinte anos de crise” significou:

a queda súbita das esperanças visionárias da primeira década para o sombrio desespero da segunda, da utopia que não se prendia à realidade para uma realidade da qual a utopia fora rigorosamente excluída. A miragem da década de vinte, como agora sabemos, era o reflexo tardio de um século anterior que não poderia ressuscitar: a idade de ouro de territórios mercados em continua expansão; de um mundo policiado pela hegemonia britânica auto-afirmada e não muito onerosa; de uma civilização “ocidental” coerente, cujos conflitos se poderiam harmonizar por um alargamento progressivo da área de desenvolvimento e exploração comum; dos pressupostos fáceis de que o que era bom para um era bom para todos, e o que era economicamente correto não podia ser moralmente errado. A realidade, que por certa vez tinha dado conteúdo a essa utopia, já estava em decadência antes do final do século dezenove. A utopia de 1919 era vazia e sem substância. Não exerceu influência alguma no futuro porque não mais possuía raízes no presente. (CARR, 2001, p. 287).

Por sua vez, a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), mais ainda que a Primeira, foi travada até o fim “sem idéias de acordo em nenhum dos lados, com exceção da Itália, que

trocou de lado e regime político em 1943 e não foi inteiramente tratada como território ocupado, mas como país derrotado com um governo reconhecido” (HOBSBAWM, 1995, p. 50). As perdas desta guerra foram incalculáveis, uma vez que mataram se prontamente tanto civis quanto pessoas de uniforme. No plano político, a Segunda Guerra Mundial marcou o enfraquecimento do imperialismo inglês e francês, o esmagamento das políticas revisionistas alemãs e japonesas, a ascensão de movimentos de libertação nacional nos países explorados pelo colonialismo europeu, a deflagração da Guerra Fria e a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em substituição à Liga das Nações.

### *Guerra Fria*

De acordo com Hobsbawm (1995), o século XX foi marcado pela guerra, mesmo quando os canhões se calavam e as bombas não explodiam. A Guerra Fria foi um bom exemplo para esta frase, significando a rápida reorganização do poder no sistema internacional no pós-Segunda Guerra Mundial em dois pólos distintos, a União Soviética e os Estados Unidos<sup>8</sup>. Estas duas potências eram a epítome de duas sociedades muito separadas e estrategicamente em constante embate uma contra a outra, apesar de isoladas pela geografia e pela ideologia.

A Guerra Fria, segundo Watson (2004), foi marcada pela estratégia defensiva dos dois lados e pela busca por lealdade das pessoas do mundo inteiro. Esta permaneceu fria devido a dois motivos principais, o cansaço da Segunda Guerra Mundial e ao efeito de dissuasão que as armas nucleares produziam. Dessa forma, todo o mundo desenvolvido se tornou uma espécie de zona de paz presumida, onde as guerras eram apenas de menor monta, não representando grande perturbação ao curso geral da civilização. Em relação ao sistema internacional, Watson (2004) também aponta que a ruptura entre os dois pólos não foi tão grande como muito se descreveu, o mundo permaneceu em grande medida como um sistema e, também, formalmente como uma sociedade internacional, possuindo uma estrutura comum de direito internacional, de representação diplomática e de outras regras e instituições comuns.

---

<sup>8</sup> A URSS controlava uma parte do globo, ou sobre ela exercia predominante influência - a zona ocupada pelo Exército Vermelho e/ou outras Forças Armadas comunistas no término da guerra - e não tentava ampliá-la com o uso de força militar. Os EUA exerciam controle e predominância sobre o resto do mundo capitalista, além do hemisfério norte e oceanos, assumindo o que restava da velha hegemonia imperial das antigas potências coloniais. Em troca, não intervinha na zona aceita de hegemonia soviética. (HOBSBAWM, 1995, p. 224).

Com o fim da Guerra Fria, em 1990, devido à derrocada da União Soviética, de maneira rápida e inesperada, o desafio ideológico dominante e a ameaça geopolítica comunista deixou de existir. Os objetivos norte-americanos passaram a se concentrar na expansão da democracia e na esperança de uma ordem mundial em termos classicamente wilsonianos, com o aumento das organizações internacionais e regionais.

### *Globalização*

Para tratar do tema da globalização, este artigo utilizará do trabalho de Moses e Knutsen (2001) que visa abordar o tema e sua relação com as instituições nacionais de relações exteriores. Os autores definem o que é a globalização e examinam as complexas mudanças que esta gera nas relações internacionais utilizando como referência por um lado os trabalhos de Robert Keohane e Joseph Nye e por outro, os de John Stopford e Susan Strange.

Moses e Knutsen (2001) acreditam que a globalização apresenta um desafio para a visão de mundo obsoleta que muitos estados possuem e que se traduz em duas maneiras de se presumir o mundo: a primeira acredita que diferentes ministérios assumem diferentes áreas de competência, com essa afirmação, apenas o ministério das relações exteriores dentro de todo o aparato governamental não representaria um interesse doméstico distinto; a segunda acredita que essa divisão institucional do trabalho por competências assume que o ministério das relações exteriores exerce um papel de “guardião dos portões” do estado frente ao mundo exterior. Estes dois pontos são desafiados pela globalização já que novas tecnologias e modelos de comunicação embaçam as fronteiras tradicionais que separam as competências soberanas e também pelo fato de que a natureza da interação entre o estado e a sociedade está mudando rapidamente e estimulando novas formas de interação da sociedade com a própria sociedade.

Neste novo contexto, o papel de organizações não-governamentais e outros atores privados tem expandido muito e, com isso, a medida que o mundo “encolhe” - como consequência da globalização - cada um dos outros ministérios do governo, que não o de relações exteriores, passa a usufruir de um crescente número de ligações e trocas com o mundo exterior. A globalização envolve então, segundo Moses e Knutsen (2001) a expansão da rede de interdependência entre os estados e a constante diminuição da importância

geográfica, sendo as pessoas capazes de manter contatos sociais, políticos e econômicos, e ficando menos inibidas pelas diferenças espaciais e temporais.

A abordagem de Keohane e Nye (*apud* MOSES e KNUTSEN, 2001) apresenta o argumento da interdependência complexa que possui as seguintes características: canais múltiplos de contatos entre os países, a ausência de uma hierarquia entre assuntos e, um papel menor para assuntos de força militar<sup>9</sup>. Visto desta perspectiva, estados irão encontrar ser muito mais problemático confiar somente em canais diplomáticos e inter-estatais para conduzir o contato internacional, distinguir entre assuntos políticos domésticos e internacionais, ou a priorizar sempre assuntos militares e de segurança.

Ao contrário de Keohane e Nye, que apresentam uma perspectiva tradicional liberal, o argumento de Stopford e Strange é visto como uma descendência intelectual da análise marxista do imperialismo. No entanto, Stopford e Strange (*apud* MOSES e KNUTSEN, 2001), também consideram que o aumento da integração econômica mudou rapidamente a natureza das tradicionais relações diplomáticas. Apontam que o conjunto de forças da globalização está mudando o antigo jogo da diplomacia no qual fronteiras nacionais não podem mais definir as regras e as negociações internacionais passam a possuir uma base triangular, contando com a participação de outros ministérios e executivos de firmas, sejam elas locais ou multinacionais.

Apesar das diferenças ideológicas, tanto Keohane e Nye quanto Stopford e Strange produzem considerações similares sobre como o novo escopo diplomático pode alterar frente à crescente interdependência gerada pela globalização. A primeira diz respeito ao crescimento do escopo e ritmo dos eventos internacionais que afetam o estado, juntamente com a diminuição da importância do tempo e do espaço que tornam cada vez mais difícil para o serviço diplomático priorizar certas áreas às custas de outras, haja vista que as áreas relevantes no mundo estão cada vez mais difíceis de definir.

A segunda consideração acredita que as relações diplomáticas tradicionais continuarão importantes, mas elas serão em alguma medida substituídas pela necessidade de negociar e confiar em atores não estatais. A terceira considera que para navegar neste ambiente político, os atores diplomáticos devem ser flexíveis e menos dependentes a estruturas tradicionais e

---

<sup>9</sup> Keohane e Nye acreditam que essas três características ideais da interdependência complexa podem ser bem próximas a alguns assuntos globais de economia e interdependência ecológica e que eles chegam perto de caracterizar todo o relacionamento entre alguns países. (*apud* MOSES e KNUTSEN, 2001, 366).

rotinas estabelecidas. Finalmente, em quarto lugar, consideram que a segurança não pode mais ser definida em termos simplistas de poder militar; as instituições de política exterior precisam ser mais sensíveis a natureza estrutural menos hierarquizada da política exterior contemporânea e dirigir atenção a uma vasta gama de assuntos latentes vistos como de *low politics* (tais como assuntos econômicos, culturais, ou ambientais).

### *Transnacionalismo*

Por sua vez, as interações ou organizações transnacionais, segundo Nye e Keohane (*apud* LUARD, 1992) aumentam a sensibilidade das sociedades uma para com a outra e ao fazer isso alteram os relacionamentos entre os governos. Para tornar o argumento mais específico, Nye e Keohane sugerem cinco efeitos principais das interações e organizações transnacionais, todos eles com conseqüências diretas ou indiretas para a mútua sensibilidade e, portanto, para a relação entre estados. Destes cinco efeitos, quatro deles podem ser o resultado de interações transnacionais mesmo sem a presença de organizações transnacionais; já o quinto efeito depende necessariamente da presença de organizações transnacionais como um ator autônomo ou quase-autônomo.

O primeiro efeito no sistema internacional é que interações transnacionais de todos os tipos podem promover mudanças de atitude que podem, por sua vez, ter conseqüências possíveis na política estatal. Interações entre cidadãos de diferentes Estados podem alterar as opiniões e percepções da realidade de elites e não-elites dentro da sociedade nacional. A comunicação transnacional à distância, transmitida eletronicamente ou pela palavra escrita, também podem promover mudanças de atitude.

O segundo efeito das relações transnacionais é a promoção do pluralismo internacional, ou seja, a ligação de grupos de interesses nacionais em estruturas transnacionais, geralmente envolvendo organizações transnacionais para o propósito de coordenação. Com o rápido crescimento de organizações não governamentais que ligam organizações nacionais com interesses comuns, estas podem passar a estimular a criação de novos filiados nacionais e, dessa forma, contribuir para a internacionalização de políticas domésticas.

O terceiro efeito é o da criação da dependência e da interdependência que, apesar de muitas vezes serem associadas com assuntos de transporte internacional e de finanças, também podem ter ligação com assuntos de redes de comunicação e viagens transnacionais. De acordo com Nye e Keohane (*apud* LUARD, 1992), até mesmo estados totalitaristas, se quiserem acompanhar o ritmo científico, por exemplo, terão que permitir que seus cientistas leiam jornais estrangeiros e que participem de conferências internacionais. Estados ainda podem tornar-se dependentes em organizações transnacionais, particularmente àquelas que exerçam algum tipo de serviço, bem, informação, habilidades administrativas ou legitimidade religiosa, da qual o Estado necessite.

O quarto efeito das interações transnacionais é a criação de instrumentos de influência para o uso de alguns governos sobre outros. Os autores acreditam que, entre potências que tem aproximadamente a mesma quantidade de poder, os dois lados podem tirar vantagem deste instrumento, mas entre Estados com poderes desiguais as relações transnacionais podem simplesmente colocar mais poder nas mãos do Estado mais forte.

O último e quinto efeito nas relações entre Estados depende da presença de organizações transnacionais como atores autônomos ou quase-autônomos na política internacional. Organizações como, movimentos revolucionários, uniões de comércio, empresas multinacionais, e a Igreja Católica Romana entre outros; podem manter/exercer suas próprias políticas externas.

Com essas considerações, Nye e Keohane (*apud* LUARD, 1992) expõem como as interações e organizações transnacionais mudaram ou desafiam as tradicionais percepções do Estado, como um ator com propósitos de poder e como a principal unidade de ação/análise, que possui nos soldados e nos diplomatas seus principais agentes. Argumentam a favor do transnacionalismo como um fator de mudança e transformação da política mundial defendendo que as interações diplomáticas são fortemente afetadas pela geografia, pela natureza das políticas domésticas de vários Estados e pelos avanços na ciência e na tecnologia.

### *Multilateralismo*

Para a discussão do multilateralismo pode-se contar com os argumentos de Ernest B. Haas<sup>10</sup> e John Ruggie<sup>11</sup> (*apud* VIOTTI e KAUPPI, 1998) que examinam o papel de constrangimentos normativos e instituições internacionais, defendendo que normas e instituições realmente importam. O primeiro (respectivamente) considera que o termo multilateral é como o adjetivo que modifica o substantivo instituição, uma vez que a forma multilateral se distingue de outras por coordenar o comportamento de três ou mais Estados nas bases de princípios uniformes de conduta. Estes princípios especificam a conduta apropriada para uma gama de ações, sem consideração aos interesses particulares das partes ou as exigências estratégicas que podem existir em qualquer ocorrência específica.

Ruggie (*apud* VIOTTI e KAUPPI, 1998) aponta para dois corolários que derivam da definição de multilateralismo. O primeiro diz que princípios gerais organizados logicamente provocam uma indivisibilidade entre os membros de uma coletividade em respeito ao alcance do comportamento em questão. Isso acontece, segundo Haas, uma vez que interesses individuais não podem ser articulados sem a presença de valores ou princípios comuns, assim a indivisibilidade da coletividade ocorreria já que a própria coletividade é uma expressão dos valores de cada ator.

Por sua vez, o segundo corolário diz que casos de sucesso do multilateralismo na prática parecem gerar em seus membros a expectativa da chama “reciprocidade difusa”, ou seja, os membros do arranjo multilateral esperam conseguir benefícios equivalentes entre si ou dividir os custos na negociações também. Esta difere da reciprocidade específica do bilateralismo, onde o balanceamento de discussões é feito o tempo todo entre as duas partes.

O multilateralismo é visto no sistema internacional como um mecanismo que visa a solução de problemas por meio da ação colaborativa, tendo aumentado exponencialmente no pós Segunda Guerra Mundial. Hoje, sua participação política na sociedade de estados é constante principalmente no caso de estados em desenvolvimento que procuram, através da ação coletiva, aumentar seu poder de barganha frente ao jogo de forças das grandes potências. O multilateralismo, à medida que cresce, influencia cada vez mais as relações diplomáticas uma vez que inova ao dar nova roupagem a certas negociações e ao trazer as relações entre os Estados, por muitas vezes, para dentro dos regimes internacionais.

---

<sup>10</sup> Multilateralism, Knowledge, and Power (*apud* VIOTTI e KAUPPI, 1998, p. 319-330).

<sup>11</sup> Multilateralism: The Anatomy of an Institution (*apud* VIOTTI e KAUPPI, 1998, p. 331-340).

### *Visões da Obsolescência*

O século XX trouxe, também, além de suas inovações e desafios para as Relações Internacionais, a semente que influenciou algumas visões que acreditam que estes desafios afetaram as práticas diplomáticas e as estão tornando (ou já as tornaram) obsoletas (HOLSTI, 2004). A primeira visão acredita que novas práticas, tais como a de contratar para tarefas do governo especialistas da academia, dos negócios, da mídia, e da política, o fim do monopólio de ministros do exterior sobre as relações entre governos, e o declínio do papel de embaixador como o principal condutor da comunicação entre governos (substituído por contatos diretos entre ministros), constituem uma tendência que leva à obsolescência. O argumento é o de que o contínuo aumento de pessoal não-diplomático, que não possuem nem histórico nem treinamento, para missões diplomáticas leva à obsolescência, haja vista que não seria mais necessário um corpo diplomático permanente uma vez que estes agentes podem ser mobilizados para negociações específicas e depois retornarem aos seus empregos regulares.

A segunda visão é de que a instituição diplomática está sobre ameaça física e que isso pode levar à invenção de outra forma institucional para substituí-la. Acredita-se que as normas que cercam a instituição estão sendo violadas tão sistematicamente que governos terão que inventar novas maneiras de conduzir negócios mútuos. Apontam que, o abuso de estabelecimentos diplomáticos e regulações através de espionagem, chantagem, seqüestro, e coerção tem aumentado, e não diminuído, com o fim da Guerra Fria. Dessa forma, consideram que os formatos da diplomacia tradicional se tornaram muito arriscados para se sustentarem e outras formas de representação e comunicação precisarão ser desenvolvidas.

A terceira visão defende que a diplomacia está em processo de se tornar obsoleta devido a novas invenções em comunicação e na mídia. Este argumento clama que, com as novas tecnologias da comunicação que permitem o contato instantâneo entre oficiais do governo, com a televisão e organizações de notícia disponíveis para serem mandadas imediatamente para áreas com problema, o papel do embaixador e de sua equipe de prover informações e análise para os formuladores de política do mundo passou a ser seriamente comprometido.

Por fim, a última visão é de que o intenso crescimento de relações transnacionais tem transformado a diplomacia por, primeiro, o uso de métodos diplomáticos por anfitriões de

organizações não-governamentais e indivíduos privados, e, segundo, a incorporação às delegações oficiais de representantes de ativistas civis. Segundo esse argumento, essa “democratização” da diplomacia irá eventualmente fazer com que formas antigas de representação e negociação se tornem obsoletas. Acreditam que o rápido crescimento de relações transnacionais na era do pós Segunda Guerra Mundial tem efetivamente democratizado ou fragmentado a diplomacia a tal extensão que as antigas instituições se tornaram quase irreconhecíveis. Essa visão levanta sérios problemas sobre a profissão da diplomacia, sobre a propriedade de se dar status oficial a pessoas que não tem mandato público, e sobre a teoria de que representantes governamentais são oficiais e são em última instância responsáveis por eleger legisladores, não grupos de pressão.<sup>12</sup>

Assim, diante dos argumentos apresentados, este artigo pretende agora, observar se as visões expostas constituem evidência corroboradora de uma transformação ou obsolescência da instituição diplomática. Irá apresentar, também, a configuração da chamada diplomacia contemporânea para debater acerca da função diplomática de sustentação da ordem internacional.

## **DESENVOLVIMENTO DA DIPLOMACIA CONTEMPORÂNEA**

Durante o século XIX, embora a representação diplomática não tivesse expandido muito, a profissionalização com certeza cresceu. As principais características eram: a introdução de uma política de recrutamento sistemática baseada em mérito ao invés de patronagem e conexões familiares; a abertura de escritórios dentro dos ministérios das relações exteriores para monitorar os jornais de todo o mundo e para influenciar a opinião pública no exterior; reforma geral administrativa e civil do serviço; a racionalização de finanças públicas (que se estendia ao serviço diplomático também); e o abandono da antiga prática de se contratar diplomatas estrangeiros (HOLSTI, 2004).

Com relação aos pequenos números da expansão diplomática do século XIX, estes se desenvolveriam dramaticamente na virada do século e continuariam a subir a medida que o

---

<sup>12</sup> O exemplo citado por Holsti (2004) dá chamada “democratização” da diplomacia é o do caso do *Anti-Personnel Land Mines Treaty* de 1997, que ficou conhecido como o “Processo de Ottawa”. Uma reunião entre setenta e quatro governos em 1996 na cidade de Ottawa (Canadá), onde oficiais diplomáticos dividiram o palco com representantes de organizações não-governamentais, vítimas de minas e parlamentaristas.

número de estados foram aumentando dos iniciais que formavam a Liga das Nações, em 1919, aos quase 200 hoje existentes. O contingente de organizações internacionais também se proliferou e o tamanho das embaixadas, que agora têm que lidar com outros novos tipos de problemas, também aumentou exponencialmente. O século XX começou a presenciar uma verdadeira explosão, no passo que a interconexão diplomática crescia.

Práticas como a de conferenciar, se tornaram tão comuns na era contemporânea que as pessoas na maior parte do tempo mal se dão conta da maioria delas. Existem simplesmente muitos eventos diplomáticos multilaterais para que a mídia consiga cobri-los. A mesma coisa já acontece com a prática de *summitry*, que diz respeito às conferências entre chefes de estado e governo. Voltando no tempo, o Congresso de Viena foi o primeiro *summit* europeu envolvendo todas as grandes potências, e já antes da Primeira Guerra Mundial existia um grande número de reuniões de *summit* bilaterais que geravam grande atenção pública. No século XXI, todavia, os chefes de estado e governo da União Européia, por exemplo, encontram-se tão freqüentemente que mal são noticiados em outras partes do mundo. (HOLSTI, 2004).

Outra importante mudança foi o escopo da diplomacia que, conseqüentemente também aumentou. Enquanto no século XVII a instituição girava em torno de assuntos de segurança, negociando alianças, casamentos, tratados de paz e alguns assuntos de comércio ou colonialismo, hoje a diplomacia engloba toda a gama de assuntos gerados pelas sociedades modernas. Segundo Holsti (2004), estes incluem: o meio-ambiente, comércio, investimento, ajuda estrangeira, relações culturais, assuntos de segurança, controle de armas, direitos humanos, aviação, recursos naturais, saúde, atividade criminal internacional, imigração ilegal, e muitos outros. Desde o fim da Guerra Fria, é notável o quanto questões comerciais e financeiras têm dominado a agenda internacional e tem se tornado a principal preocupação de estabelecimentos diplomáticos em todo o mundo.

No entanto, é interessante observar que, apesar do aumento considerável do número de assuntos abrangidos e da quantidade (e tamanho) dos estabelecimentos diplomáticos, as funções tradicionais desta instituição permaneceram intactas. Estas incluindo representação simbólica, reportagens, análises políticas e de outros tipos, negociação e persuasão, e aconselhamento de tomadores de decisão. Assim, de maneira geral, é possível observar nas práticas da diplomacia contemporânea tanto mudança quanto continuidade na instituição.

Ainda, sendo uma atividade que busca prevenir situações onde o último recurso se torna uma política mais ofensiva, a diplomacia tende a constranger grande parte dos regimes já que estes por fim descobrem que se querem viver e fazer negócios com a vasta maioria de estados e sociedades no mundo, precisam adotar ou aderir a maioria das normas que ajudam a promover estabilidade, previsão, e a confiança que são as fundações de todos os tratados e acordos. Segundo Holsti (2004), as idéias de Grotius e De Callières continuam a sustentar a rede que vincula os estados – mesmo os mais hostis – em um vasto sistema diplomático, onde aqueles que desafiam fundamentalmente as principais idéias precisam por fim aceitá-las, mesmo que rancorosamente.

Uma idéia, no entanto, que veio de um Estado que desafiou as regras é a de diplomacia pública, cunhada pelo ataque Bolchevique ao que julgavam ser práticas e normas de diplomacia burguesa. Esta dá conta que, observado que uma das causas da Primeira Guerra Mundial foi a chamada “diplomacia secreta” que ocorria entre as grandes potências mundiais, os revolucionários Bolcheviques passaram a adotar a norma de que todas as futuras negociações russas deveriam ser acompanhadas por representantes da imprensa para observar e monitorar o processo. Tais idéias causaram muita consternação em círculos mais tradicionais da diplomacia, mas uma vez que o presidente estadunidense Woodrow Wilson as articulou como um de seus 14 pontos, elas passaram a ganhar um apoio público substancial (HOLSTI, 2004). Atualmente, a norma da abertura diplomática já é completamente fortalecida, muito embora, não seja aplicada como os Bolcheviques insistiam que fosse, com todo o processo de negociação e barganha política exposto à vigilância pública, já existe um consenso na sociedade internacional que, naqueles assuntos que carregam inerentes o interesse público, os resultados das negociações devem ser disponibilizados ao público, essa norma da diplomacia aberta que, a principio, foi considerada como uma inovação radical - quando primeiramente anunciada pelos Bolcheviques e por Woodrow Wilson – recebeu aprovação internacional e guia hoje a grande maioria das práticas diplomáticas contemporâneas.

Por fim, como um marco para a configuração da diplomacia contemporânea está a Convenção de Viena de 1961, que definiu a fundo as obrigações, responsabilidades e os direitos que governam as relações diplomáticas. Estas incluem a inviolabilidade e proteção das premissas de missões, locais de comunicação, e os privilégios e imunidades diplomáticas. No que diz respeito à etiqueta, com o tempo essa passou a ser menos importante e formal,

mas, no tocante da vestimenta, esta parece ser até mesmo mais importante do que era tempos atrás quando as roupas eram minimamente uniformes em toda a Europa.

### *Complexidade da Instituição Diplomática*

Este artigo já observou como a diplomacia surgiu e como esta se apresenta na contemporaneidade. Agora, uma vez perpassadas as diferentes abordagens que sustentam a idéia de obsolescência da diplomacia, por fim, chegou a hora de dirigir a cada uma delas a consideração necessária.

O primeiro argumento que dá suporte às teses de obsolescência e transformação da instituição diplomática é o que diz respeito ao uso de especialistas técnicos em papéis diplomáticos e o crescimento dramático de contatos ministeriais diretos que suplantam a embaixada como o principal condutor de relações governamentais. Segundo Holsti (2004), no entanto, a falta de informação suficiente que tais práticas estão tomando o lugar ao invés de complementar os canais diplomáticos normais, demonstram que o argumento não sustenta a crítica de obsolescência. A diplomacia *ad hoc* através da contratação de especialistas técnicos e amadores, e contatos diretos entre ministérios estão sem dúvida crescendo, mas eles complementam e não suplantam a instituição diplomática. Outro contraponto é que esta é uma tendência principalmente entre os países industriais e ainda não se tornou universal e não obteve grande impacto nos outros componentes de uma instituição como as regras, normas e idéias. Holsti (2004) lembra ainda, que governantes já por muitos séculos tem contornado os canais oficiais diplomáticos quando precisam lidar com seus rivais, adversários ou amigos, não se tratando, portanto, de um novo desenvolvimento.

O segundo argumento, que se pautava na diminuição da segurança dos embaixadores e de suas premissas, é, segundo Holsti (2004), baseado em uma necessidade percebida e não uma observação da prática. Muito embora as embaixadas das grandes potências e suas equipes possam ter maiores riscos que outras, não tem si notado nenhuma resposta por parte dos governos de esvaziar seus estabelecimentos diplomáticos, do contrário, a resposta é a de expandir a segurança e perseguir de maneira vigilante os responsáveis por eventuais ataques. Na verdade, a maioria das embaixadas e de suas equipes na maior parte do tempo está livre de risco como qualquer outra profissão, talvez até mais.

O terceiro argumento procura mostrar como desenvolvimentos tecnológicos podem afetar a maneira como os governos operam. Apesar de ser verdade que os governos hoje possuem mais fontes de informação sobre o mundo exterior do que em tempos passados, isso não quer dizer que a informação diplomática se tornou menos importante. De acordo com Holsti (2004), qualquer governo que depende exclusivamente de pequenas reportagens na televisão está abdicando de suas responsabilidades. A mídia pública, segundo ele, particularmente quando lidando com situações de crise, molda os assuntos para criar o máximo de impacto emocional, muito freqüentemente reduzindo adversários a bons e maus moços. Isso acontece uma vez que a função primordial da mídia é a de criar e manter o público interessado, e não de oferecer uma análise política. Assim, a mídia não é substituta para uma análise profissional que deve ser a base para a política governamental; na verdade, tecnologias de comunicação podem fazer a diplomacia mais complexa, mas não existe evidência de que os governos estão abandonando embaixadas e reduzindo equipes devido ao fato de que conseguem informação de graça da televisão e do rádio.<sup>13</sup>

Ainda, no que diz respeito às teleconferências e outros meios de comunicação direta entre os governos, essas sem dúvida aceleraram a troca de opiniões entre líderes políticos e dessa forma não é essencial o embaixador. Governos podem, e realmente se comunicam uns com os outros sem ter que recorrer a notas diplomáticas formais. A diminuição do papel do diplomata nessas específicas situações, não significa, segundo Holsti (2004) que outras funções e tarefas diplomáticas tais como a representação simbólica, promoção do comércio, análise política, e negociação são similarmente reduzidas. É possível considerar, então, que consultas casuais entre líderes de governo sugerem uma maior complexidade ou adição a diplomacia e não à obsolescência da mesma, isso porque existe mais a diplomacia do que a mera troca de opiniões.

O quarto argumento, que sustenta a “democratização” da diplomacia, representa a mais séria base para a visão de que a diplomacia está sofrendo uma transformação, seja de inovação ou obsolescência. A prática de incluir cidadãos em delegações oficiais é uma quebra radical das práticas passadas. No entanto, segundo Holsti (2004), esta nova prática, mesmo que se torne uma tendência, iria apenas adicionar à complexidade da diplomacia e não a

---

<sup>13</sup> De acordo com Holsti (2004), existe apenas uma exceção a essa generalização. Essa é a de alguns governos mais pobres que não possuem uma extensa rede diplomática. Alguns deles possuem embaixadores nas Nações Unidas e muitas importantes agências especializadas, juntamente com embaixadas nas grandes capitais do mundo. No entanto, fora estas, estes países precisam confiar na mídia pública como a maior fonte de informação sobre outras áreas, das quais não entram em contato. Apesar disso, é bom observar que o interesse destes países em muitas dessas áreas é periférico, dessa forma, a falta de informação não é tão custosa aos seus interesses.

transformar por inteiro. Argumenta isso porque acredita que, a prática de adicionar novas pessoas as delegações, expandir o processo consultivo que pode preceder as negociações e dar aos ativistas uma visão direta de como as negociações acontecem, não acaba com as negociações em si, não substitui velhos papéis e práticas por outras novas e, principalmente, não dilui a autoridade governamental.

Na realidade, a maioria dos governos não implementou essas novas práticas e, aqueles que adotaram – sobre uma base restritiva e seletiva – deixaram claro que os governos possuem autoridade final para assinar tratados e para se comprometerem com futuras obrigações. Ainda, de acordo com Holsti:

Seria prematuro dizer que isto se tornou uma tendência ou um padrão na prática diplomática, que está se tornando difundido, ou que tenha alterado regras fundamentais, protocolo, normas, e etiqueta da instituição diplomática. (HOLSTI, 2004, p. 209)<sup>14</sup>.

Dessa forma, não existe um movimento generalizado para alterar a instituição diplomática para acomodar tal “democratização”, que apesar de se configurar como um fenômeno notável, está confinado primeiramente à Europa e não parece, por enquanto, caracterizado como uma tendência internacional<sup>15</sup>. Holsti (2004) defende por fim, que a diplomacia “democrática” adiciona à complexidade da diplomacia ao contrário de substituí-la ou transformá-la; assim como o crescimento de organizações regionais e da “paradiplomacia”<sup>16</sup> é tido também como mais uma questão de adição, ao invés de substituição de formas antigas por novas.

## CONCLUSÃO

---

<sup>14</sup> It would be premature to claim that this has become a trend or a pattern in diplomatic practice, that it is becoming widespread, or that it has altered the fundamental rules, protocol, norms, and etiquette of the diplomatic institution.

<sup>15</sup> Segundo Holsti (2004), essa “democratização” da diplomacia parece acontecer em sua grande maioria em assuntos que não são considerados como *high politics*, como os assuntos de meio-ambiente, humanitários e sociais.

<sup>16</sup> Holsti (2004) considera a “paradiplomacia” como as atividades de organizações políticas que não são estados soberanos, mas que passam a realizar atividades diplomáticas. Um dos exemplos citados pelo autor é o caso de Quebec, uma província do Canadá que manda sua delegação separada aos *summits* bienais de *La Francophonie*. Possui sua própria bandeira e de maneira geral se comporta como uma igual aos demais presidentes e primeiros-ministros de países francófonos.

Este artigo se propôs a estudar qual é a função da diplomacia que permite que esta sustente a ordem internacional na sociedade de estados que tem por característica ser anárquica. Procurou entender, frente aos desafios que a instituição enfrenta e as críticas que recebe, se a obsolescência da diplomacia é algo que realmente procede ser levantado atualmente. Para este trabalho, o principal estímulo foi o interesse em saber cada vez mais sobre esta importante instituição das Relações Internacionais. Dentro de seu objetivo de pesquisa, a tentativa de lidar com um tema amplo e complexo simplesmente pela reflexão, pela pesquisa acadêmica e a articulação de conceitos; remeteu-se a frase de Samuel Alexander de que “pensar é também pesquisar” (*apud* BULL, 2002, p.1).

Assim como Reus-Smit (1997), considera que as instituições fundamentais do sistema de estados são elementos estruturais “genéricos” da sociedade internacional, ou seja, sua prática transcende mudanças na balança de poder e na configuração dos interesses; foi observado que o mesmo acontece com a diplomacia, que por ser um elemento estrutural e por mostrar robustez em suas práticas não alterou sua preponderância no sistema internacional, embora sua densidade possa variar por vezes.

Reus-Smit (1997) propõe que para entender melhor a dimensão institucional da política internacional é preciso responder duas perguntas: por que os Estados criam certos tipos de instituição e como estas instituições afetam o comportamento estatal? A resposta a essas duas perguntas diz respeito, respectivamente, ao motivo já mencionado para a feitura deste artigo e à conclusão chegada por este artigo quanto a diplomacia. A primeira pergunta, segundo o autor, diz respeito à forma. Esta questão da forma institucional tem recebido pouca atenção e, com isso, práticas institucionais básicas da sociedade internacional passam até hoje sem ter sido explicada e pouco conhecimento é gerado sobre a fonte de inovação institucional e dos limites da adaptação institucional em contextos históricos particulares. Foi com o interesse de pesquisar a forma da instituição diplomática que este artigo foi feito. A segunda pergunta, diz respeito à eficácia. Segundo Reus-Smit (1997), pesquisadores de instituições internacionais argumentam que os regimes internacionais importam e que, sem tais instituições, as relações contemporâneas estatais seriam muito diferentes. Assim, como o autor, o artigo acredita, por sua vez, na eficácia da instituição diplomática e de seu poder de moldar as relações no sistema internacional.

Ainda, Reus-Smit (1997) acredita que, na busca pela ordem internacional, os Estados costumam enfrentar dois tipos básicos de problemas de cooperação: o problema de colaboração, onde os Estados precisam cooperar para atingir um interesse em comum; e problemas de coordenação, quando se necessita de uma ação coletiva para poder evitar certos resultados. O autor indica que, para lidar com estes problemas, a sociedade de Estados desenvolve o que ele – e Bull (2002) – chamam de instituições fundamentais. Assim como instituições em geral são comumente definidas como “conjunto de regras (formais ou informais) que prescrevem papéis de comportamento, constroem atividades e modelam expectativas” (KEOHANE *apud* REUS-SMIT, 1997, p. 557); as instituições fundamentais, por sua vez, são aquelas que possuem regras elementares de prática que os Estados formulam para resolver problemas de coordenação e colaboração associados com a coexistência sob anarquia. A diplomacia é nesse aspecto, uma instituição fundamental que visa reconciliar e harmonizar interesses nacionais divergentes através do diálogo internacional ajudando, por conseguinte, na interação dos diversos atores no sistema internacional.

Do ponto de vista histórico, é interessante entender que, segundo Watson (2004), quando o foco se concentra nas regras e práticas da sociedade internacional com as quais os Estados tentam organizá-la, observa-se que a sociedade contemporânea continua a compreender toda a humanidade num único conjunto de regras e instituições e que, em menor medida, também em um conjunto de valores comuns. O sistema atual, no entanto:

difere da sociedade global substancialmente imperial do século anterior (XIX), cujas regras e valores eram impostos pelos europeus como uma extrapolação de sua própria experiência, e difere realmente de todas as sociedades anteriores quando examinamos, por não ter em princípio, nenhum quadro cultural dominante ou determinante (WATSON, 2004, p. 417-418).

Apesar disto, a nova sociedade global não surgiu de uma ruptura radical com o passado, mas herdou sua organização e seus conceitos de sua predecessora européia. Depois da Segunda Guerra Mundial houve ainda um esforço consciente para manter uma continuidade com as regras e as instituições existentes. A diplomacia, portanto, não foi afetada em suas bases durante um século XX, por representar uma instituição já enraizada das Relações Internacionais e, apesar dos fortes acontecimentos do século passado, não houve

uma ruptura com o sistema global anterior, a diplomacia continua até hoje a exercer um papel proeminente para a ordem internacional.

Em geral, segundo Holsti (2001), apesar de significantes inovações em algumas práticas diplomáticas a instituição ainda é robusta apesar de estar se tornando cada vez mais complexa. A diplomacia é baseada em conjuntos de idéias que encontram repetidas expressões e consentimento, práticas que se tornaram rotina por séculos, e normas e regras cujos pedigrees são de pelo menos duzentos anos atrás. Mudanças recentes incluem a diplomacia aberta, a profissionalização do recrutamento, treinamento, e pagamento, o crescente número de mulheres em importantes cargos diplomáticos, o aparecimento da “paradiplomacia” entre entidades subnacionais, e ao menos os primeiros estágios da “democratização” das práticas diplomáticas. Esses são alguns notáveis desenvolvimentos e eles podem até conter neles a semente para futuras transformações, no entanto, a evidência não sugere que a diplomacia está por enquanto sendo substituída por outras formas de representação e comunicação, que tenha um novo conjunto de funções, ou que esteja à beira da obsolescência. É possível observar então, que as práticas diplomáticas mudam com o tempo, mas isso até hoje não interferiu no fenômeno uma vez que esse é caracterizado por um processo contínuo de desenvolvimento. Neste artigo pôde-se inferir que a diplomacia já é, há muito tempo, capaz de responder às diferentes demandas que as Relações Internacionais de forma dinâmica geram e que a instituição permanece como um dos principais elementos mantenedor da ordem internacional.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BERRIDGE, G. R.. **Diplomacy: Theory and Practice**. Palgrave Macmillan, 2005.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

BELÉM LOPES, D. . **Política Externa, Diplomacia e Racionalidade no Novo Século**. Revista Fronteira, Belo Horizonte, v. 1, p. 37-56, 2001.

CALLIÈRES, François de. **Como Negociar com Príncipes: os princípios clássicos da diplomacia e da negociação**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2001.

CARR, E. H. . **Vinte Anos de Crise: 1919-1939**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2ª Edição, 2001.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. Palgrave Macmillan, 2003. P. 138 – 143.

HOBBSBAWN, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX, 1912-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLSTI, K. J. **Taming the sovereigns: institutional change in international politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. P. 178 – 210.

KISSINGER, Henry. **A Diplomacia das Grandes Potências**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora S. A., 2001, 3ed.

LUARD, Evan. **Basic Texts in International Relations: the evolution of ideas about international society**. London: Palgrave Macmillan, 2001, p. 552-558.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

RICHARDSON, Roberto Jarry; colaboradores José Augusto de Souza Peres (*et al.*). **Pesquisa Social: Métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

VIOTTI, Paul R.; KAUPPI, Mark V.. **International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond**. Prentice Hall, 3ª edição, 1998.

WATSON, Adam. **A Evolução da Sociedade Internacional: uma análise histórica comparativa**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

WIGHT, Martin. **A Política do Poder**. Coleção Pensamento Político, Vol. 67. Brasília: Universidade de Brasília, 1985. P.91-97.

### ***Sítios Eletrônicos***

MOSES, Jonathon W.; KNUTSEN, Torbjorn. **Inside Out: Globalization and the Reorganization of Foreign Affairs Ministries**. Cooperation and Conflict, 2001, p. 355-380. Disponível em: < <http://cac.sagepub.com> >. Acesso: 21/08/2009.

REUS-SMIT, Christian. **The Constitutional Structure of International Society and the Nature of Fundamental Institutions**. *International Organizations*, Vol.51, No. 4. (Autumn, 1997), pp.555 – 589. Disponível em: < <http://www.jstor.org> >. Acesso 16 fev. 2008.