

A DIPLOMACIA DO GOLPE

Muniz Ferreira¹

RESUMO

Identifica o rebaixamento do perfil da atuação diplomática brasileira como constitutivo de grave prejuízo para a afirmação das potencialidades do estado brasileiro nas relações internacionais. O desmantelamento de uma estratégia de projeção internacional do Brasil como potência emergente, elaborada e executada em condições problemáticas e em diferentes momentos ao longo dos últimos cem anos, constitui um passo atrás, na trajetória da política exterior do país. O governo ilegítimore Michel Temer traz uma política externa não mais de estado, mas de governo. Rigorosamente alinhada com os objetivos imediatistas do gabinete golpista, ou seja, com as reformas e ajustes neoliberais na economia e na sociedade, em que manifesta abertamente seu descompromisso com a construção dos espaços multilaterais de decisão internacional, em prol dos arranjos bilaterais.

PALAVRAS – CHAVE

BRASIL – DIPLOMACIA - GOLPE

¹ Professor de História Contemporânea e Relações Internacionais da UFRRJ

Oito meses passados da posse do governo golpista e de seu ministro das Relações Exteriores e a política externa brasileira continua sendo um grande ponto de interrogação. Diferentemente dos anos e meses anteriores, quando a política exterior foi cotidianamente monitorada, avaliada e, principalmente, criticada pelos grandes meios de comunicação, as ações diplomáticas do gabinete Temer não aparecem na pauta da mídia corporativa. Admitindo-se como improvável um atual desinteresse dos grandes veículos noticiosos pelas atividades da diplomacia brasileira, é possível deduzir que marasmo, o isolamento e a ausência de iniciativa têm atravancado o desempenho internacional do governo golpista ou, tenha ele operado na calada da noite, revisando realizações e procedimentos em perceptível desencontro com aquilo que até recentemente foi considerado, no âmbito do próprio ministério, como a expressão dos interesses nacionais; ou, estarem ambas alternativas ocorrendo simultaneamente.

Considerando a velocidade com que se desenvolve a vida internacional em nossos dias, a envergadura de nossa expressão no mundo e a amplitude de nossas possibilidades e demandas, o “simples” rebaixamento do perfil de nossa atuação diplomática já se constitui um grave prejuízo para a afirmação das potencialidades do estado brasileiro nas relações internacionais. O desmantelamento de uma estratégia de projeção internacional do Brasil como potência emergente, elaborada e executada em condições problemáticas e em diferentes momentos ao longo dos últimos cem anos, constitui um passo atrás, na traje-

tória da política exterior do país.

Conquanto tenhamos um repertório extenso de ações para avaliar, temos também a enunciação de um conjunto de “diretrizes” apresentadas pelo novo chanceler em sua cerimônia de posse, que merecem nossa atenção. Não obstante tratar-se de um gabinete que se equilibra, a duras penas, sobre o fio afiado da ilegitimidade do golpismo, seu potencial desconstrutor, tanto no que se refere a questões de política interna, quanto de política exterior, não deve ser menosprezado. Este é o ponto de partida para um breve exame das sinalizações contidas no discurso de posse do Sr. José Serra, à frente do Ministério das Relações Exteriores, tendo como contraponto momentos mais assertivos e engajados no projeto de afirmação e ascensão internacional do Estado Nacional Brasileiro no sistema de poder mundial, através de sua política exterior.

O DISCURSO DE POSSE DE SERRA – ALGUMAS CONSIDERAÇÃO

Discursando perante uma selecionada audiência composta por membros do governo em exercício, apoiadores, aliados e funcionários de carreira do Ministério das Relações Exteriores (MRE), o novo ministro assim se expressou: “O presidente leu ao meu lado, linha por linha, fazendo seus comentários, que naturalmente levei em conta” (pag.1).

Uma política externa não mais de estado, mas de governo. Rigorosamente alinhada com os objetivos imediatistas do gabinete golpista,

ou seja, com as reformas e ajustes neoliberais na economia e na sociedade.

(...) eu os saúdo em nome do ministro Romero Jucá, que, quis o destino, vai ter um papel junto comigo fundamental para a recuperação das finanças do Itamaraty. (idem)

Uma predição completamente desmoralizada pela vida. Jucá caiu, semanas depois, por envolvimento em um escândalo de corrupção: “Tenho e terei, como sempre em minha vida pública, os olhos voltados para o futuro e não para os desacertos do passado.” (idem)

Cabem as indagações: Qual passado? Desacertos de quem?

Primeira diretriz:

A diplomacia voltará a refletir de modo transparente e intransigente os legítimos valores da sociedade brasileira e os interesses de sua economia, a serviço do Brasil como um todo e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior. A nossa política externa será regida pelos valores do Estado e da nação, não do governo e jamais de um partido. (pag.2)

a) Quais seriam os “legítimos valores da sociedade brasileira”?

b) Pode a gestão neoliberal da economia se colocar a serviço do Brasil como um todo?

c) Todo partido político no exercício do governo imprime sua marca à política externa, ainda que somente na forma, no ritmo e na intensidade de implantação. Mesmo quando existe uma tradição plenamente consolidada em matéria de política externa e diplomacia, como nos Estados Unidos;

d) Nada pode ser mais enganoso do que esta declaração. Os governos petistas conferiram ampla independência ao Itamaraty no processo de execução da política externa. Exemplo disto foi a escolha de diplomatas de carreira para ocupar o posto de ministro em todas as gestões petistas e a colocação, no posto de comando das embaixadas, também de profissionais de carreira do Ministério das Relações Exteriores. O governo golpista, inversamente, entregou o ministério a um quadro político partidário, sem qualquer vinculação com a carreira diplomática. Este, por sua vez, passou a indicar correligionários e afilhados políticos para ocupar cargos nas embaixadas brasileiras no exterior, em uma atitude de indisfarçável partidarização e ideologização (?) do serviço diplomático.

e) Quanto às “medidas que, em outros momentos, possam ter servido ao interesse nacional” e que “podem não ser mais compatíveis com as novas realidades do país”, caberia perguntar, quem define isto. Que outros momentos foram estes? Os anos FHC, o ciclo petista, os governos militares? Sem

uma definição precisa de quais medidas e quais momentos foram estes, a observação não passa de uma obscura mistificação.

Segunda diretriz:

Estaremos atentos à defesa da democracia, das liberdades e dos direitos humanos em qualquer país, em qualquer regime político, em consonância com as obrigações assumidas em tratados internacionais e também em respeito ao princípio de não-ingerência. (pag.2)

Poucas afirmações poderiam ser mais genéricas e superficiais do que esta. A primeira pergunta a ser feita é: o governo golpista, ao qual o Senhor Ministro serve, pode ser considerado um exemplo de democracia? As estatísticas referentes à violência, arbitrariedades policiais, baixo coeficiente na decifração de crimes, flagrantes desigualdades na administração da justiça combinadas com a realidade de crescente criminalização da pobreza e dos movimentos sociais, acirramento da repressão contra trabalhadores em luta, violência machista, sexista e homofóbica e extermínio da juventude negra não fazem do Brasil um exemplo de respeito aos direitos humanos.

Quanto ao princípio da não ingerência, já foi desrespeitado com a interferência brasileira nos assuntos internos da Venezuela, propondo sua suspensão do MERCOSUL e impedindo aquele país de ocupar a presidência rotativa (como seria de direito) daquela área de livre comércio.

Terceira diretriz:

O Brasil assumirá a especial responsabilidade que lhe cabe em matéria ambiental, como detentor na Amazônia da maior floresta tropical do mundo, de uma das principais reservas de água doce e de biodiversidade do planeta, assim como de matriz energética limpa e renovável, a fim de desempenhar papel proativo e pioneiro nas negociações sobre mudança do clima e desenvolvimento sustentável. Lembro que, se fizermos bem a lição de casa, poderemos receber recursos caudalosos de entidades internacionais interessadas em nos ajudar a preservar as florestas e as reservas de água e biodiversidade do planeta, uma vez que o Brasil faz a diferença nessa matéria. (pag.2)

Mais uma declaração saturada de generalidades e superficialidades. Caso queira honrar seu compromisso vai ter de mudar o Código Florestal, elogiado pelos pecuaristas e pelo agronegócio e criticado por agências internacionais e movimentos ambientalistas no Brasil e no exterior. Vai ter também de ajustar contas com a política ambiental da última administração tucana, omissa na proteção dos biomas brasileiros, submissa no enfrentamento das ameaças à biodiversidade brasileira na OMC e outros fóruns internacionais.

Quarta diretriz:

Na ONU e em todos os foros globais e regionais a que pertence, o governo brasileiro desenvolverá ação construtiva em favor de soluções pacíficas e negociadas

para os conflitos internacionais e de uma adequação de suas estruturas às novas realidades e desafios internacionais; ao mesmo tempo em que se empenhará para a superação dos fatores desencadeadores das frequentes crises financeiras e da recente tendência à desaceleração do comércio mundial. O comércio mundial está se contraindo a galope, eu diria. (pag. 2)

Se quiser cumprir com a palavra, o chanceler em exercício necessitará rever a política de alinhamento automático com as posições estadunidenses adotada pela administração Fernando Henrique. Precisar dar continuidade às iniciativas em prol da democratização das Nações Unidas, do fortalecimento das instâncias e processos multilaterais, da construção do consenso sul-sul, da consolidação dos BRICS, do G20 e do IBAS, temas ausentes nesse discurso, assim como não há qualquer alusão ao esforço brasileiro no sentido de reformar o Conselho de Segurança da ONU, com a própria elevação do país a condição de membro permanente do organismo.

Quinta diretriz:

(...) O multilateralismo que não aconteceu prejudicou o bilateralismo que aconteceu em todo o mundo. Quase todo mundo investiu nessa multiplicação, menos nós. Precisamos e vamos vencer esse atraso e recuperar oportunidades perdidas. (pag.3)

Aqui, é forçoso reconhecer, o novo ministro se expressou com admirável sinceridade. Ma-

nifestou abertamente seu descompromisso com a construção dos espaços multilaterais de decisão internacional, em prol dos arranjos bilaterais. É exatamente esta a posição oficial estadunidense em relação aos acordos e negociações no plano internacional. Acordos bilaterais entre a superpotência econômica e militar estadunidense e países dependentes e em desenvolvimento mundo afora. Arranjos que restringem o poder de negociação dos estados dependentes e perpetuam as assimetrias de poder no sistema internacional.

Sexta diretriz:

Por isso mesmo, daremos início, junto com o Ministério da Indústria, Comércio e Serviços, com a cobertura da CAMEX e em intensa consulta com diferentes setores produtivos, a um acelerado processo de negociações comerciais, para abrir mercados para as nossas exportações e criar empregos para os nossos trabalhadores, utilizando pragmaticamente a vantagem do acesso ao nosso grande mercado interno como instrumento de obtenção de concessões negociadas na base da reciprocidade equilibrada. (pag.3)

De novo aqui a ênfase nos acordos comerciais bilaterais, em lugar do engajamento nos processos de integração econômica. É a abertura da porta de saída do MERCOSUL rumo a processos como Aliança do Pacífico, Nafta e ALCA. Ressoa ao longe uma política dos nichos de oportunidades no comércio internacional através da obtenção de acordos com as economias centrais para a exportação de nossos produtos primários em troca da aber-

tura de nosso mercado interno para a importação de manufaturados e artigos de alta tecnologia.

Sétima diretriz: (pag.3)

Um dos principais focos de nossa ação diplomática em curto prazo será a parceria com a Argentina, com a qual passamos a compartilhar referências semelhantes. (...) renovar o Mercosul, para corrigir o que precisa ser corrigido, com o objetivo de fortalecê-lo, antes de mais nada quanto ao próprio livre-comércio entre seus países membros, que ainda deixa a desejar, de promover uma prosperidade compartilhada e continuar a construir pontes, em vez de aprofundar diferenças, em relação à Aliança para o Pacífico, que envolve três países sul-americanos, Chile, Peru e Colômbia, mais o México.

Se compartilharmos com Argentina referências semelhantes após as mudanças de governos, lá e aqui, nos últimos dois anos, então é por que: a) a política externa não é de estado e sim de governo; b) é ideológica e não de interesse nacional.

Lembramos que a Aliança para o Pacífico foi a alternativa estadunidense ao fracasso do projeto ALCA. É uma espécie de NAFTA do sul, inclusive com a participação do próprio México. Não é um projeto de integração, como a União Europeia e a proposta original do próprio MERCOSUL, trata-se apenas de uma simples área de livre comércio. Considerando as disparidades de desenvolvimento econômico e tecnológico entre as economias dos

EUA e de seus eventuais sócios latino-americanos, o resultado econômico mais provável seria a conversão destes últimos em reservas de mercado para os produtos de alta tecnologia produzidos pelas empresas norte-americanas e a transferência de empresas produtoras de artigos de baixo valor agregado, para aproveitar as vantagens do baixo custo da força de trabalho e ausência de restrições ambientais e/ou trabalhistas existentes nestes países.

Podemos apontar, como exemplo, os resultados da transferência das “maquiladoras” (montadoras) estadunidenses de produtos manufaturados para o México durante a vigência da NAFTA, que nem de longe se aproximam das promessas de “prosperidade compartilhada” mencionada no discurso de Serra. O resultado deste processo foi a precarização crescente da força de trabalho, a degradação ambiental, o aumento das desigualdades econômicas e sociais e a falência do estado em uma das sociedades mais violentas e conflitivas do planeta.

Oitava diretriz:

(...) Com os Estados Unidos, nós confiamos em soluções práticas de curto prazo para a remoção de barreiras não-tarifárias, que são, no mundo de hoje, as essenciais. No mundo de hoje não se protege, do ponto de vista comercial, com tarifas. Se protege com barreiras não-tarifárias. Quero dizer que o Brasil nesse sentido é o mais aberto do mundo. (pag.4)

Quais são as barreiras não tarifárias? São as

barreiras ambientais, ecológicas e sociais, as práticas de *dumping* e subsídios agrícolas. A ideia é eliminar as existentes no Brasil, na expectativa que os EUA façam o mesmo com as suas? Será que isto vai acontecer? Principalmente com a ascensão de um governo assumidamente protecionista como o de Donald Trump??? Parece uma aposta antecipadamente condenada ao fracasso.

Nona diretriz:

(...) Ao contrário do que se procurou difundir entre nós, a África moderna não pede compaixão, mas espera um efetivo intercâmbio econômico, tecnológico e de investimentos. Nesse sentido, a solidariedade estreita e pragmática para com os países do Sul do planeta terra continuará a ser uma diretriz essencial da diplomacia brasileira. Essa é a estratégia Sul-Sul correta, não a que chegou a ser praticada com finalidades publicitárias, escassos benefícios econômicos e grandes investimentos diplomáticos. (Idem)

Quem procurou difundir este entendimento, a administração anterior? Mas, sendo assim, não faria sentido dizer que “a solidariedade estreita (sic!) e pragmática (...) continuará a ser uma diretriz essencial da diplomacia brasileira.” O investimento na criação e consolidação de espaços alternativos de deliberação internacional, na perspectiva da geração de um mundo multipolar, a conquista de oportunidades para a operação de grandes empresas brasileiras na África e na América Latina, a criação do banco do sul, o BRICS, o IBAS e o G-20 foram reduzidos, aqui, a meras

operações publicitárias. Uma ofensa, antes de tudo, ao próprio Itamaraty. Um exemplo impressionante de partidarização da política externa brasileira.

Décima diretriz:

Nas políticas de comércio exterior, o governo terá sempre presente a advertência que vem da boa análise econômica, apoiada em ampla e sólida consulta com os setores produtivos. (Idem)

Já sabemos o que o ministro considera como "boa análise econômica", assim como quais serão os setores produtivos que serão consultados (o setor agroexportador).

É preciso investir no aumento constante da competitividade e da produtividade. Daí a ênfase que será dada à redução do custo Brasil, mediante a eliminação das distorções tributárias que encarecem as vendas ao exterior e a ampliação e modernização da infraestrutura por meio de parcerias com o setor privado, nacional e internacional. (Idem)

Vem aí mais renúncia fiscal, ataque às leis trabalhistas, subsídios ao agronegócio e abertura da economia ao capital internacional.

E apenas assumi o ministério, eu me dei conta, conversando com nosso embaixador na China, o Roberto Jaguaribe, do esforço de nossas embaixadas para atrair investimentos nestes setores básicos da economia. O Roberto estava trabalhando inclusive para seduzir os capitais chineses a virem ao Brasil, investir em parce-

ria com o Estado brasileiro nas obras de infraestrutura. Esse esforço será multiplicado, tenho certeza, com sucesso. (Idem)

Isto aí significa a desnacionalização radical dos setores básicos da economia! Abertura irrestrita aos investimentos estrangeiros! A China, além de principal parceiro comercial, deverá se converter também em um dos maiores investidores estrangeiros no Brasil. A China e suas empresas.

"Nós vamos recuperar a capacidade de ação do Itamaraty, acreditem." (pag.5) Quer dizer que o Itamaraty estava paralisado? "(...) a nossa diplomacia, não tenho dúvida, terá de, gradualmente, atualizar-se e inovar (...)" Quer dizer que ela está estagnada/defasada?

A diplomacia do século XXI não pode repousar apenas na exuberância da retórica e no tom auto-laudatório dos comunicados conjuntos. Precisa ter objetivos claros e ser a um só tempo discurso político e resultado concreto. (pag.5)

Que forma pouco diplomática de se referir aos responsáveis pela diplomacia.

Quero progressivamente retirar o Itamaraty da penúria de recursos em que foi deixado pela irresponsabilidade fiscal que dominou a economia brasileira nesta década. (Idem)

Será que uma análise do orçamento do Itamaraty confirma isto?

Vamos restaurar o orgulho das novas ge-

rações em servir ao Itamaraty e, sobretudo, ao Brasil. A Casa será reforçada, e não enfraquecida. E no governo do presidente Temer, o Itamaraty volta ao núcleo central do governo (Idem).

Ele não estava servindo o Brasil? Estava enfraquecido e marginalizado?

Estes são compromissos que apresento hoje. Este é o convite que faço a todos os servidores desta Casa, a fim de que façamos um esforço comum para valorizar o Itamaraty e pelo êxito de um governo que enfrentará, como todos sabemos, desafios imensos, mas que criará, se Deus quiser, as condições para a reconstrução do sistema político, o fortalecimento da representatividade da nossa democracia e a volta do crescimento da produção e do emprego.(Idem)

Como disse François de La Rochefoucauld, a hipocrisia é uma homenagem que o vício presta à virtude.

A “CASA DE RIO BRANCO” E SUA CULTURA DIPLOMÁTICA

Ao longo de sua história mais do que centenária, a diplomacia brasileira construiu uma tradição, uma cultura institucional e um estilo de atuação que tem perdurado ao longo do tempo, perpassando diferentes governos e regimes políticos. São elementos desta tradição,

a) O coletivismo, manifesto na tendência da diplomacia brasileira a parti-

cipar, defender e apoiar as instâncias, processos e espaços de deliberação coletivos no sistema internacional, evitando o isolamento, o predomínio de processos unilaterais e as situações unipolares.

b) O pacifismo, manifesto no apoio do Itamaraty às iniciativas voltadas para a resolução pacífica dos contenciosos e atritos internacionais e no desestímulo ao uso da força e às intervenções militares, sobretudo as de carácter unilateral.

c) O legalismo, patente no apego da instituição às normas, procedimentos, resoluções e convenções que configuram o escopo do Direito Internacional. Bem como na condenação, em grau maior ou menor, à inobservância e/ou violação daqueles mecanismos e instrumentos.

O envolvimento da diplomacia brasileira em iniciativas divergentes ou antagônicas a estes balizamentos, via de regra, se deu em momentos de inflexão excepcional e autoritária na política e no estado brasileiro, durante os quais o Itamaraty se viu limitado, ou mesmo privado, de suas atribuições “autônomas” (a autonomia é entendida sempre de forma relativa) no processo de execução da política externa brasileira. Inversamente, mesmo em períodos nos quais vigoraram, no Brasil, regimes autoritários e situações de exceção, o Itamaraty manteve uma política externa de estado, SEMPRE QUE NÃO ESTEVE DIRE-

TAMENTE SOB INTERVENÇÃO do gabinete presidencial. Exemplo disto foi a atuação do Ministério das Relações Exteriores em dois momentos cruciais: no Estado Novo e no último regime militar.

A “AUTONOMIA NA DEPENDÊNCIA” NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NAS DÉCADAS DE 1930 E 1940.

Tratava-se de um governo centrado na figura do líder Getúlio Vargas e sensivelmente influenciado por aspectos da estrutura fascista do Estado chefiado por Benito Mussolini. Um governo apoiado e influenciado por uma corrente de intelectuais autoritários, radicalmente antiliberais e anticomunistas, interessados no organicismo social e nas soluções corporativas para a organização do Estado, de modo a evitar as lutas de classes e a desagregação do corpo social. Nomes como Alberto Torres, Oliveira Viana, Francisco Campos, Azevedo Lima e Cassiano Ricardo, que não ocultavam o seu desprezo pelas “democracias parlamentares” e suas simpatias pelos “Estados fortes” como Itália, Alemanha, Portugal, Espanha e Japão.

Integravam os altos escalões da administração pública brasileira germanófilos como Filinto Müller, Góes Monteiro e Eurico Dutra. Alguns entre eles integraram-se a programas de intercâmbio junto ao exército alemão e, como participantes ativos na repressão ao Levante Aliancista de 1935, recorreram, sem quaisquer considerações éticas, à cooperação da polícia política do 3º Reich para arrancar, sob tortura, confissões dos assistentes políticos e assessores militares estrangeiros

enviados pelo *Komintern* ao Brasil.

A influência da Ação Integralista Brasileira, importante movimento político inspirado no fascismo europeu, ainda se fazia sentir no interior da sociedade, não obstante a interdição e repressão ao movimento depois da tentativa frustrada de assalto ao poder no *putsch* do Palácio do Catete em maio de 1938.

Possuidor do maior contingente de população germânica fora da Alemanha, o Brasil acolhia a maior seção do NSDAP (partido nazista) no estrangeiro. Além disto, os agentes do serviço de inteligência do Estado alemão (*Abwehr*) circulavam sem inibições pelas principais cidades brasileiras, municiando as autoridades germânicas com um fluxo intenso e valioso de informações sobre a economia e a sociedade daqueles anos.

É no plano das relações interestatais, porém, que a convergência entre o Estado Novo varguista (1937-1945) e a Alemanha hitleriana (1933-1945) apresentam suas manifestações mais importantes. Através da fórmula do chamado comércio de compensação (intercâmbio de mercadorias por mercadorias, sem a mediação de moedas-fortes), os dois países estabeleceram uma ampla e intensa parceria comercial baseada na importação de máquinas, produtos químicos e equipamentos industriais pelo Brasil, que por sua vez exportava café, cacau, algodão e minério de ferro para a Alemanha.

Movimento pendular

Entretanto, o governo brasileiro não limitou seu relacionamento internacional ao comércio bilateral com a Alemanha.

Desde meados da década de 1930, governo, setores empresariais e a diplomacia brasileira elaboravam e implementavam uma agenda internacional pautada por um projeto de afirmação da soberania nacional e elevação do país à condição de potência emergente. Faziam parte deste projeto:

- a) rearmamento e modernização das Forças Armadas brasileiras;
- b) ampliação e diversificação das parcerias econômicas, de modo a minimizar o ônus de uma dependência unilateral a este ou aquele parceiro;
- c) direcionamento das parcerias econômicas ao atendimento do desiderato de contribuir para o esforço “proto-desenvolvimentista” de aceleração da industrialização brasileira através da implantação, no país, de uma indústria pesada (siderurgia). Este projeto, por suas especificidades, foi posteriormente caracterizado pela historiografia brasileira como um projeto de busca da “Autonomia na Dependência”.

Não obstante as afinidades existentes nos terrenos político e ideológico entre os esta-

dos do Eixo Roma-Berlim-Tóquio e integrantes e colaboradores do governo brasileiro, a diretriz emanada daquele projeto sugeria uma abordagem pragmática no processo de tomada de decisões no campo da política externa brasileira, conduzindo o país a uma movimentação pendular entre os dois grandes blocos de poder existentes no mundo de então.

Com a deflagração das hostilidades na Europa, em 1939, o governo dos Estados Unidos desencadeou uma ampla ofensiva político-diplomática e econômica no sentido de unificar os Estados americanos sob sua liderança e combater a influência dos Estados do eixo na região. O governo brasileiro, que até então negociava o apoio econômico e tecnológico para o estabelecimento da siderurgia no Brasil simultaneamente com os governos alemão e estadunidense, teve suas solicitações acolhidas tempestivamente por Washington após anos de protelação e evasivas. Mais que isto, o governo Roosevelt se dispôs a atender, também, às reivindicações brasileiras de reequipar e modernizar as Forças Armadas em troca da denúncia dos acordos comerciais com a Alemanha, do fornecimento de matérias primas estratégicas para os Estados Unidos (que incluía a borracha e as areias monazíticas, utilizadas em seu programa nuclear) e da cessão de portos brasileiros às forças militares dos EUA.

Esta guinada no relacionamento internacional do Brasil determinou o rumo seguido pelo país na Segunda Guerra Mundial. Com a entrada dos Estados Unidos no conflito □ de-

pois do ataque japonês a Pearl Harbour, em dezembro de 1941 □, o Brasil, como aliado dos Estados Unidos, já participava dele indiretamente. O torpedeamento das embarcações comerciais brasileiras pela marinha de guerra alemã nos meses seguintes desencadeou o clamor popular, o qual, combinado aos compromissos assumidos com o vizinho do norte, determinou o envio das tropas brasileiras para os campos de batalha europeus, inserindo, concretamente, o país no campo da aliança vencedora.

O aspecto interessante a ser destacado acerca da condução da política externa brasileira neste período é o seguinte: a partir de uma análise perspicaz das contradições e das correlações de forças entre os dois blocos de poder que disputavam a hegemonia sobre o mundo ocidental (os EUA e seus aliados e o eixo Roma-Berlim-Tóquio), o núcleo gestor da política externa brasileira, formado por diplomatas de carreira e quadros políticos do círculo do poder getulista, foi capaz de formular e executar uma política exterior de qualidade desproporcional à condição subalterna e dependente ocupada pelo Brasil na geografia do poder internacional. Aproveitando habilmente os antagonismos entre as grandes potências, negociando a partir de posições soberanas, foi possível contrabalançar as disparidades do poder na relação com os gigantes do sistema mundial de então (Estados Unidos e Alemanha), acumulando um patrimônio político e diplomático que serviria aos esforços para a prática de uma política externa independente uma década e meia depois. Experiência brutalmente interrompi-

da pelo golpe civil militar de abril de 1964.

AS “POLÍTICAS EXTERNAS” DOS GOVERNOS MILITARES

A política externa praticada pelos militares ao longo dos 21 anos de vigência do seu regime conheceu pelo menos cinco fases sucessivas. Uma primeira fase, imediatamente após o golpe de 1964, de “fronteiras ideológicas”, que preconizava o alinhamento praticamente incondicional com os Estados Unidos, combinado a uma tentativa, por parte do Brasil, de exercer uma posição de liderança e de certo subimperialismo em relação a seus vizinhos sul-americanos. Conquanto a primeira característica tenha declinado sistematicamente com o passar do tempo, elementos da segunda têm perdurado, ainda que de forma subjacente, até os nossos dias.

Durante a segunda fase, chamada política externa da prosperidade (ainda na época do presidente Costa e Silva), o governo brasileiro começou a vislumbrar outras possibilidades de ganho econômico para o país, afastando-se um pouco da rigidez preconizada pela perspectiva anterior (“fronteiras ideológicas”), que implicava a subordinação da política externa brasileira à supremacia estratégica dos interesses da potência hegemônica em nosso hemisfério e o respectivo enquadramento no marco das demandas da guerra fria.

O momento seguinte, conhecido como o período da “política externa de interesse nacional”, este durante o governo Médici. Caracterizou-se pelo aprofundamento da noção

de que, ao formular sua política externa, o Brasil deve priorizar o interesse nacional, ou seja, sua projeção como potência emergente e o desenvolvimento econômico-industrial do país (através da associação “interdependente” com os EUA e as economias capitalistas do mundo ocidental), ao invés de sua contribuição para o esforço de defesa do ocidente nos marcos da guerra fria.

Na ditadura Geisel houve a política externa do pragmatismo responsável e ecumênico, na qual o governo brasileiro se dispôs a ampliar sua interação internacional, incluindo no leque de suas parcerias econômicas e diplomáticas até mesmo países que possuíam governos anti-imperialistas e de esquerda, desde que trouxessem dividendos econômicos.

Por fim, no período Figueiredo, procurou-se colocar em prática a chamada política externa do universalismo, a qual abandonou, definitivamente, considerações de ordem ideológica que criassem dificuldades ao estabelecimento de relações vantajosas para o Brasil com quaisquer estados do mundo, desde que isto não confrontasse tão abertamente os desígnios estadunidenses, como no caso de Cuba. O que retardou o restabelecimento formal de relações diplomáticas com este país até o governo Sarney.

Desta forma, mesmo no período mais ditatorial e repressivo da história política republicana, os militares praticaram uma política externa que evoluiu de uma perspectiva de alinhamento automático com os EUA, decorrente de considerações ideológicas e geopolí-

ticas, para uma perspectiva diplomática mais pragmática e realista, que apostava mais na diversificação das parcerias econômicas e na prática da cooperação com os países do hemisfério, para a realização do chamado interesse nacional, em lugar da mera subordinação aos desígnios da potência hegemônica no mundo ocidental. Cabe enfatizar que este avanço na condução da política exterior só foi alcançado com o restabelecimento do comando da diplomacia brasileira pelos funcionários de carreira do Itamaraty, conferindo-lhe uma autonomia relativa, que permitiu imprimir um caráter pragmático e realista à política exterior do país em contraposição à orientação reacionária e pró-imperialista do regime ditatorial militar.

A política exterior do Lulismo

A política exterior do lulismo emergiu após um período de rebaixamento do perfil da política externa brasileira.

O período do governo transicional da chamada “Nova República” se caracterizou por uma combinação pouco feliz de pretensões universalistas, herdadas do último governo militar, com o engessamento e desestímulo à imaginação na condução da diplomacia brasileira, que voltou a ser dirigida por pessoas estranhas ao meio, como o Banqueiro Olavo Setúbal. Já no atabalhado governo de Collor (1990-1992) manifestaram-se as tendências ao realinhamento e retomada da submissão aos EUA, que se concretizaram plenamente durante os governos tucanos (1995-2002). Entre estes dois momentos, tivemos o efême-

ro e controverso governo de Itamar Franco, com sua diplomacia oscilando entre as posições de Celso Amorim, futuro chanceler de Lula, e Fernando Henrique Cardoso.

O primeiro aspecto importante a ser destacado no encaminhamento da política externa dos governos de Lula foi a devolução da gestão do Itamaraty aos seus quadros de carreira. Não apenas os ministros Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães passaram a ter um papel central na formulação e implementação da política exterior, como também todos os cargos, no serviço diplomático, foram devolvidos aos profissionais do Ministério, eliminando-se a indicação de quadros políticos estranhos à carreira. Desta forma, sem prescindir do estabelecimento de objetivos políticos estratégicos para a atuação da diplomacia brasileira, os governos Lula da Silva estabeleceram uma gestão compartilhada e tendencialmente consensual com os setores do alto escalão da diplomacia, com os quais possuíam afinidades e convergências.

Em seus aspectos gerais, a política externa do lulismo pode ser definida recuperando-se, pontualmente, os seguintes aspectos:

Defesa do princípio do multilateralismo nas relações internacionais, expresso nos seguintes objetivos: a) **reafirmação dos laços de proximidade cultural e solidariedade política** com os estados do continente africano, em particular com a África do Sul, citada nominalmente nos discursos do Presidente e de Celso Amorim; b) **manifestação de interesse no estreitamento dos laços**

do Brasil com as “grandes nações em desenvolvimento”, nomeadamente China, Índia, Rússia e África do Sul;

Além disso, as iniciativas governamentais em prol do multilateralismo e da elevação do Brasil à condição do *Global Trader* no cenário mundial caracterizaram-se por: a) defesa da necessidade de reforma do sistema das nações Unidas através da “democratização” de seu Conselho de Segurança; b) empreendimento de programas de cooperação técnica com as nações em desenvolvimento da África, América Latina e Ásia; c) maior aproximação político-diplomática, econômica e cultural com os países do sul.

Um bom exemplo dos efeitos práticos daquela diplomacia pode ser apresentado no desenvolvimento das interações entre o Brasil e as nações do continente africano, que resultou no crescimento substancial em seu relacionamento comercial. Significativamente diferente das administrações anteriores,

O estado brasileiro estabeleceu ou ampliou relações com países cujos governos desenvolviam experiências sócio-políticas de caráter progressista. Relações estas frequentemente denunciadas pelos círculos conservadores como sendo orientadas por perspectivas ideológicas e intenções propagandísticas, mas que, na prática, foram presididas por objetivos econômicos e o reconhecimento das oportunidades de realização de bons negócios. Tais foram os casos das interações com a Bolívia, Venezuela e Cuba, que propiciaram as empresas públicas e privadas brasileiras,

importantes contratos, com a Venezuela no setor do petróleo, com a Bolívia em relação ao gás, com o governo cubano, na construção e ampliação de portos.

Além da importância concedida ao Mercosul, à Unasul e à proposta do banco do sul no âmbito sul americano, entidades africanas como a União Africana (UA), Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS) e Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD) passaram a ser vistas como interlocutoras e parceiras do governo brasileiro.

Do declínio ao abandono das opções Lulistas

O traço fundamental da orientação seguida pelos dois governos de Lula em matéria de política internacional foi, portanto, a busca de oportunidades de negócios para as empresas brasileiras no exterior, *pari passu* com o apoio às iniciativas que apontavam para a edificação de um mundo crescentemente globalizado e multipolar. Uma ênfase especial, neste terreno, foi concedida à intensificação das interações com os países do sul e a criação de um consenso internacional de potências emergentes. Tais iniciativas, por sua vez, representaram o desdobramento internacional de um projeto neodesenvolvimentista de perfil intermediário.

No entanto, a maior parte desta orientação não resistiu ao impacto do último ciclo da crise econômica internacional sobre a econo-

mia e a sociedade brasileiras, nem às escolhas realizadas pela presidente Dilma Rousseff para equacioná-lo. Em uma conturbada atmosfera interna, marcada pela instabilidade política e econômica, a diplomacia “dilmista” oscilou fortemente, distanciando-se dos delineamentos estratégicos da era Lula-Celso Amorim-Samuel Pinheiro Guimarães. Apesar de procurar preservar um núcleo programático assentado na defesa da soberania do estado, do multilateralismo e do cosmopolitismo comercial, verificou-se uma nítida perda em termos de coerência prática, resolução política e capacidade de intervenção.

Para a reconstrução da política exterior brasileira

Em algum momento, no curso de seus intermináveis anos de governo, o então presidente Fernando Henrique Cardoso troçava do desconhecimento geral da maior parte da população brasileira sobre as questões da vida internacional². Do alto de sua pretensa universalidade pessoal e intelectual, o primeiro mandatário tucano se referia aos seus governados como integrantes de um país “caipira”. Pouco importava para ele se as grandes massas do povo brasileiro, além de historicamente vilipendiadas em seus direitos fundamentais de acesso à instrução, à formação e à cultura geral, foram coercitivamente impedidas de participar das decisões políticas tanto em relação aos assuntos internos quanto aos externos, pelo aparato repressivo mobilizado pelas classes dirigentes.

2 Brasileiros são caipiras, disse FHC em 1996 <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0711200004.htm>

Hoje, mais uma vez, após o abandono das iniciativas dos governos de Lula e dos setores avançados da diplomacia brasileira, uma constatação se impõe: assim como no plano doméstico, no qual a democracia jamais estará garantida sem uma intervenção protagônica dos setores mais conscientes, organizados e mobilizados da população e do mundo do trabalho, nenhuma política externa poderá servir efetivamente aos interesses essenciais do povo brasileiro se não contar com o apoio ativo dos representantes mais avançados da sociedade civil brasileira em seus processos de concepção e efetivação.