MUNDOS DIVERSOS, ARGUMENTOS AFINS:
ASPECTOS DOCTRINÁRIOS DA POLÍTICA
EXTERNA INDEPENDENTE E DO
PRAGMATISMO RESPONSÁVEL¹

Em agosto de 1962, em acirrado debate na Câmara, quando se discutia moção de censura às posições brasileiras na VIII Reunião de Consulta da OEA, um deputado acusa o governo de ser condescendente com Cuba e diz que a convivência é o prelúdio da capitulação. San Tiago Dantas, então chanceler, rebate com calma a acusação e afirma que a política de convivência pacífica, tendo como seu instrumento primordial a negociação, não é inovação do governo João Goulart. Cita, a seguir, um longo argumento no qual defende a tese de que “em face da inadmissibilidade de soluções bélicas, o mundo se acha confrontado com a necessidade de ajustar, por negociações, as diferenças que superam a nações” (San Tiago, 1983, p. 353). Ao concluir, San Tiago revela o autor da citação: Horácio Lafer, Ministro das Relações Exteriores de Juscelino.

As palavras: “A política externa do Brasil, coerente com as tradições do país e animada pelo espírito que preside as realizações, no plano interno, dos governos da Revolução, guia-se pelos magnos objetivos nacionais do Desenvolvimento e da Segurança” dão início à parte referente às relações internacionais na primeira mensagem que o Presidente Geisel envia ao Congresso.

Há dois momentos recentes da história da política externa brasileira em que se reconhece ter havido uma ruptura; em que há, nitidamente, uma inovação, uma mudança de curso. Na década de 1960, com Jânio e a política externa independente (PEI), a proposta era evidente, clara, e, no discurso mesmo,

ainda ao tempo da campanha eleitoral, anunciava a perspectiva de afastamento em relação ao passado. No conhecido artigo para a revista *Foreign Affairs* (1962, p. 150), Jânio dirá: "Abandonamos a diplomacia inócua e subsidiária de uma nação unificada de interesses dignos mas estrangeiros..." (Quadros, 1962, p. 150). Se lembrarmos, porém, o argumento utilizado por San Tiago, percebemos que, ao longo da trajetória da PEI, existe simultaneamente alguma preocupação de não tornar radical o corte. Em 1974, quando ascende Geisel, as atitudes novas são evidentes. Com a noção de pragmatismo responsável (PR), desenha-se um afastamento em relação à proposta doutrinária vigente e faz-se a crítica implícita do "ideologismo", que teria orientado os momentos imediatamente anteriores à formulação diplomática. Isto não impede uma atitude e uma retórica similares às ocorridas na década 1960 e que, em textos oficiais, como na citada mensagem, sugeriam a continuidade da diplomacia da Revolução. Afinal, o sistema militar prosseguia; as mudanças políticas eram, assim, necessariamente discretas e limitadas e não estimulavam a revelação de rupturas explícitas.

Na realidade, o cuidado em apresentar discretamente as práticas inovadoras é, em si mesmo, um primeiro traço de inovação, revelando que ocorrem no marco de um estilo diplomático, identificado, no pós-guerra e até a década de 1960, por uma atitude ocidentalista e por um elogio às vantagens da continuidade. É verdade, porém, que já na década de 1950, a defesa da tradição não contava com o apoio unânime e, partindo dos meios intelectuais, como nas formulações isebianas, a crítica ao ocidentalismo já se delineava claramente. Vale sublinhar que a concepção de alternativa política para o ocidentalismo está inscrita na história das idéias desde, pelo menos, o livro de Jaguaribe, *O nacionalismo e a realidade brasileira* (editado pelo ISEB em 1958) que, naquele momento, correspondia, sem dúvida, ao mais completo e sofisticado exercício de proposição diplomática elaborado por um intelectual brasileiro. O tema das alternativas políticas está sistematizado por Storrs (1973: pp. 170 e segs.), na sua abrangente análise da política externa independente.

Um segundo traço das práticas inovadoras é o de que, vistas num primeiro exame, as opções da política externa, em

1960 e 1974, convergem, ao procurar fazer com que o comportamento diplomático do país amplie seus horizontes. Por isso, passou a ser comum afirmar-se que o pragmatismo continua e resgata a política externa independente (Seixas Corrêa, 1981, pp. 55 e segs.). Na década de 1960, por uma série de razões, o país não estava suficientemente maduro para a inovação que o projeto internacional, iniciado por Jânio, recomendava. Haveria um hiato entre a teoria e a prática, que só seria fechado anos depois. Era um outro Brasil, mais industrializado, com ligações internacionais mais diversificadas, o que poderia praticar independência em política externa.

Existe, efetivamente, uma continuidade entre os dois momentos? Se existe, em que plano se daria? Certamente a continuidade não é absoluta. Então: quais seriam os pontos de diferenciação? Esta análise tenta responder essas perguntas. Será, necessariamente, esboço de resposta, de feitiço preliminar, mas que poderá contribuir para a compreensão de alguns traços da história recente da diplomacia brasileira, especialmente em seus aspectos doutrinários, em suas formulações conceituais. Por isso, neste ensaio não se descrevem nem se analisam especificamente as *policies* e as ações que marcaram a política externa independente e o pragmatismo responsável.

Problemas de método

Comparar a política externa de dois países diferentes no mesmo tempo histórico e a política de um mesmo país em tempos diferentes são exercícios, cada qual, com sua lógica própria. Talvez o primeiro seja mais fácil porque existe, neste caso, um referencial comum, constante, que são as condições externas, o ambiente em que a diplomacia se faz. No segundo caso, o ambiente internacional varia e o mesmo país pode ser muito diferente em dois momentos históricos próximos (em nossa análise, separados por meros 15 anos). Para que a comparação possa operar, em um e outro casos, uma das premissas é definir a natureza dos problemas diplomáticos em cada um dos países ou pelo mesmo país em diferentes conjunturas.

Poderíamos identificar problemas diplomáticos a partir da agenda de política externa de um país; aquilo sobre o que deve agir e reagir, seja em decorrência da macro-estrutura internacional, seja decorrente de suas circunstâncias geográficas, ou de suas necessidades internas.

A chave do processo de comparação está, assim, em definir as condições que indiquem quer as semelhanças/disseminhanças (entre dois países), quer as continuidades/descontinuidades (entre dois momentos) a partir das quais o trabalho de política externa poderia ser tratado analiticamente. Sabemos que esse trabalho se manifesta, em primeiro lugar, pelo discurso, e a hipótese, aqui esboçada, é a de que se confirma a existência de continuidades marcantes e também diferenças significativas — nas formulações doutrinárias da política externa independente e do pragmatismo. Existe, em suma, uma continuidade matizada.

De qualquer maneira, para entendermos as razões da aproximação é preciso indagar em que o Brasil e o mundo da década de 1960 são diferentes do Brasil e do mundo da década de 1970 e em que eles se aproximam.

Problemas diplomáticos

Vamos trabalhar no plano das propostas conceituais das concepção macro da política externa. Para tanto, a fim de enquadrar o argumento, vale lembrar, inicialmente, duas interpretações globais de nossa ação externa: uma apresentada em fins da década de 1960, por Bradford Burns, e outra, de princípios da década de 1970, por Celso Lafer. Ambas, portanto, durante o percurso entre a PEI e o PR. Com variações expressivas, esses analistas sugerem que a política externa brasileira possui, basicamente, duas alternativas doutrinárias. Na análise de Lafer, uma mais “universalista” e outra mais “regionalista”; no entendimento de Burns, uma “nacionalista”, que corresponde à política externa independente, e outra “tradicionalista”, que preconiza a vinculação ocidentalista.

Para Lafer (1973, p. 116), a tendência histórica da política externa seria a atuação regional. Explica:

... a probabilidade de o Brasil abandonar a coligação ocidental era pequena, mas as conseqüências, caso essa pequena probabilidade se materializasse —, eram graves do ponto de vista americano, o que permitiu margem suficiente de manobra para a política externa independente.

E prossegue (1973, p. 102):

O país deliberou utilizar-se das vantagens da bipolaridade para aumentar o seu poder de barganha e, desta maneira, reter a possibilidade de autodeterminar-se.

Portanto, a bipolaridade, um marco estrutural do sistema, fornece os limites para a ação internacional do Brasil e, até mais do que isso, segundo a perspectiva de Lafer, para sua “autodeterminação”. Nesse plano, outros elementos aparecem e, assim, se define mais concretamente a margem de manobra brasileira: o impasse nuclear (e, portanto, uma medida de restrição ao exercício hegemônico), o fato de a economia brasileira estar, em larga medida, sob controle nacional (o que também diminui, em tese, a possibilidade de pressões externas), e o aumento da disposição de vários setores sociais de participar politicamente — decorrência da própria modernização do país e do grau maior de complexidade social — são fatores que abrem a possibilidade de uma ação diferenciada no sistema internacional, embora com limites.

Para Lafer, uma expressão de ação internacionalista e autônoma seria ampliar a articulação dos subdesenvolvidos, movimento que deveria ter alcance mundial, superando, assim, os constrangimentos do ambiente regional.

Mas, ainda aqui, os limites aparecem: (Lafer, 1973: p. 119)

...a falta de autonomia do Brasil e da América Latina, numa fase em que ocorreu a maximização da segurança militar americana... tornou impossível uma frente comum dos subdesenvolvidos em relação aos desenvolvidos. Conseqüentemente, os Estados Unidos e a União Soviética tiveram elementos para, com base no “divide e impera”, manter o conflito Norte-Sul subordinado ao conflito Leste-Oeste e, desta maneira, obstruir um remanejamento básico do sistema internacional.

Antes e depois da política externa independente, o campo natural de atuação do país seria o subsistema regional, onde a tentativa de agir autonomamente seria "impraticável tendo em vista a presença hegemônica dos Estados Unidos". Assim, apesar da opção universalista, a diplomacia de princípios da década de 1960, vista por olhos do início da década de 1970, parece ser um momento excepcional. De qualquer forma, é a primeira articulação política de atitude caracterizada pelo objetivo de ganhar liberdade pela via da universalização.

Em 1967, quando, em decorrência da presença brasileira na República Dominicana, está aberta a polêmica sobre os caminhos da política externa, Burns reconhece também que, com a PEI, ocorre uma inovação significativa na história diplomática brasileira, derivada justamente do fato e a partir de então, pela primeira vez, "duas políticas externas diferentes estarem sendo advogadas" (1967: p. 210). A marca da PEI é o "desengajamento da Guerra Fria" e, assim, a fuga ao alinhamento com os EUA e a conseqüente aproximação com os países da África e da Ásia. Completa: (Burns, 1967: p. 204)

Many of the countries of those two continents likewise felt that development should take precedence over alliances which caused bipolarization of the world into two war camps, Brazil shared much in common with those countries.²

Vale ressaltar que, tanto para Lafer, mais explicitamente, quanto para Burns, o obstáculo ao universalismo é explicitamente sistêmico. A inclinação que a política externa independente revela é natural, porém as características do sistema internacional, especialmente as de hegemonia americana, tornam difícil concretizar o caminho do universalismo. Em outras palavras: no sistema internacional bipolar, o Brasil vive no campo de hegemonia de uma das superpotências, e essa circunstância define, estruturalmente, os limites de suas opções diplomáticas. Uma das maneiras de conceber os caminhos para ampliar a autonomia, objetivo natural de qualquer política externa, seria, portanto, afastar-se do campo hegemônico, por meio da universalização da política externa.

O objetivo pode ser apresentado do modo simples: a universalização significa multiplicação de contatos internacionais e, portanto, diminuição das possibilidades de pressão hegemônica. Trabalha-se com a hipótese de que, no esquema da Guerra Fria, a fidelidade ocidental implica limitações à movimentação diplomática dos países alinhados. Lembremos que uma das características do pós-guerra na região é justamente o fato de os latino-americanos tenderem a concentrar com a potência hegemônica seus laços econômicos, comerciais, políticos e militares. Nesse quadro, para sustentar conceitualmente a universalização, seria necessário, também, articular uma doutrina de contraste, isto é, um conjunto de posições doutrinárias diferenciadoras da ideologia hegemônica.

Sublinhamos, porém, que as soluções diplomáticas para a opção universalista, tais como a ampliação das relações com os socialistas, a aliança com os subdesenvolvidos, a projeção para a África e a Ásia, encontram limites claros, que nascem de uma combinação de uma atitude bloqueadora do ator hegemônico e da falta de meios reais de projeção de poder.

De outro lado, não podemos esquecer que, na tradição americanista, na linha golberiana da geopolítica, a resposta ao argumento do limite estrutural é justamente a de que o melhor caminho para ganhar poder no sistema internacional é mediante o fortalecimento dos laços com o Ocidente. A universalização é obtida pelo papel que cabe ao Brasil no Ocidente. A identificação com o Ocidente se transforma em base doutrinária de política externa.

A grande diferença entre o momento em que, no final da década de 1950, Jaguaribe defende o neutralismo e as análises de Lafer e Burns, deriva da tentativa de implantação de uma alternativa universalista já ter ocorrido, com resultados relativamente limitados mas despertando polêmica importante sobre a ação externa do país. A alternativa é interrompida pelo movimento de 1964, e a política externa independente é abandonada, como uma das expressões de um passado que os militares, ao assumir o poder, consideravam necessário repudiar. Daí em diante, especialmente até 1967, a autonomia se exprime em doutrina de identidade.

Como os ensaios indicavam, porém, no começo da década de 1970, a perspectiva universalista continuava — ainda que se reconhecessem dificuldades à sua realização — conceitualmente viva. Continuava socialmente viva se nos lembrarmos de que a crítica à política externa da Revolução de 1964 se faz justamente a partir da perspectiva da PEI, e os artigos contundentes da revista *Política Externa Independente* são a melhor prova disto. E continuava diplomaticamente viva à medida que os outros países em desenvolvimento adotavam linhas de atuação certamente próximas às tentadas por Jânio e Goulart.

Não obstante, a perspectiva de uma retomada de conceitos próximos aos da política externa independente, no marco do estado autoritário, parecia descartada ou, pelo menos, remota. Afinal, a PEI se identificava com um momento populista da democracia, que, para os militares, incorporava inclinações esquerdistas. Entretanto, passados poucos anos, a história da política externa brasileira mostrará, com o pragmatismo responsável, que não existem simetrias perfeitas entre o que ocorre no âmbito interno e no internacional. A dissintonia teria nascido da própria lógica da evolução diplomática. A lealdade ao Ocidente não exclui problemas com os países ocidentais, especialmente com os EUA, que obrigam a revisão das condutas de alinhamento que marcaram, sobretudo, o período de 1964–1967. Assim, ao final da década de 1960, abre-se espaço para opções inesperadas da política externa com Geisel, para a retomada de uma perspectiva autonomista.

Variações e ciclos diplomáticos

Para examinar continuidades, importa, também, compreender a dinâmica das variações. É comum afirmar-se, e com boa medida de razão, que o tempo diplomático se mede em ritmos lentos, obedientes aos processos de afirmação de interesses mais permanentes e duradouros do que os que movem o jogo político interno. Assim, como lidar com as modificações do projeto diplomático de um país? Para evitar longo desvio teórico, dir-se-ia, esquematicamente, que tais modificações podem

ser tratadas do ângulo das forças internas que as alimentam e do sentido que têm no quadro das relações internacionais de um determinado Estado no plano global. A propósito, é interessante a sugestão de Schlesinger (1986: p. 43) sobre os ciclos da política externa americana. Nos Estados Unidos, a alternância entre a prevalência do ideológico e a prevalência do realismo, entre o sentido de missão e o do interesse, estaria ligado a processos cíclicos internos, cifrados na oposição entre a hegemonia do *public purpose* ou do *private interest*. O jogo das alternativas teria lógica própria definida a partir da dinâmica nacional.

Essa referência a Schlesinger tem o propósito de delimitar o tipo de variação que existe no “caso brasileiro”. Aqui, não encontramos variações cíclicas (o esgotamento de uma tendência ensejaria o nascimento de outra), mas opções que se abrem diante de uma conjuntura histórica internacional específica. Da mesma forma que na década de 1930, com a disputa inter-imperial, a política externa ganha espaço adicional de manobra, uma dose de “autonomia na dependência” nas décadas de 1960 e 1970. A conjuntura internacional permitiu opções diplomáticas, fundadas em processo similar ao que Gerson Moura chamou, para a década de 1930, de “equidistância pragmática” (não só do Brasil, lembremos, mas de muitos países do chamado Terceiro Mundo, que adotam linhas doutrinárias próximas à do Brasil) (Moura, pp. 177 e segs.)³.

Vale ir adiante e apresentar o tema de forma sistemática. Como na análise de qualquer política externa, ao examinarmos a PEI e o PR, um dos problemas é definir o peso dos determinantes internos e externos, para entender suas origens e sua dinâmica, bem como as ações específicas. Para países considerados periféricos, a tendência é atribuir aos determinantes externos as causas de última instância das opções diplomáticas. A tendência é sublinhada por Lafer e Burns. É como se as modificações estruturais empurrassem inovações e, ao mesmo tempo, ditassem suas limitações. Assim, o universalismo que o sistema permite na década de 1970 difere do que permitia na década de 1960, e isso explica, em parte, a origem e, certamente, as condições de fracasso e êxito das diplomacias e Jânio/Jango e Geisel. Por outro lado, sabemos que, usando o conceito de Jaguaribe, a “permissibilidade” não impõe a inovação (1987:

pp. 40 e segs.). É claro que, em última instância, dentro dos limites estruturalmente dados, as opções serão feitas de acordo com conjunturas internas, que dirão por que inovações possíveis em meados da década de 1950 ou em princípios da de 1970 ocorrem precisamente em 1961 e 1974.

Nesse diapasão, talvez seja fácil interpretar as origens da PEI, adotando as análises ortodoxas, que lembram que foi determinada, no caso de Jânio, pelas inclinações pessoais do presidente, admirador de Tito, Nehru, Nasser, curioso das soluções da Revolução Cubana, e que, por força de sua legitimidade, pode impor suas preferências diplomáticas. Afinal, como bem aponta Miriam Limoeiro Cardoso (Limoeiro, 340), o núcleo da proposta doutrinária de Jânio é uma "profunda identidade do novo governo com o povo" que terá, como contraparte externa, a defesa de autodeterminação, em que "a salvaguarda da soberania e o atendimento do interesse nacional vêm antes e acima de qualquer outra consideração". Por outro lado, para um presidente que quer inovar, a política externa oferece campo ideal de manobra. Como lembra Storrs (1973: p. 450): "*The executive, usually at the forefront of the reform movement, is likely to have a great deal of maneuverability in this area that he does not have in the domestic area*".⁴

No caso de Goulart, impunha-se a sintonia com o ideário das reformas de base, e a política externa — embora não fosse, como no governo Jânio, um tema dominante — não poderia ser menos "avançada".

O caso do pragmatismo é mais completo. Há algo de inesperado. Por que a linha autonomista de Geisel? Sem arriscar qualquer interpretação definitiva, a inovação estaria, basicamente, determinada por imposições de lógica diplomática. Se a política externa independente nasce de um projeto político, de uma concepção intelectual, o pragmatismo será tentativa de superar uma história que começa em 1964 e que resulta, de um lado, em algum isolamento diplomático (especialmente no campo multilateral) e, de outro, em uma teia de contradições reais com a potência hegemônica (em áreas variadas, com direito do mar, energia nuclear, comércio etc.). isso não impede que a política externa venha a ter efeitos ou impulsos domésticos, (p. ex. a necessidade de ampliar o espaço econômico do país,

projeto político X petroleo
conceitual

com o incremento de exportações: afinidade com o esquema de abertura de Geisel) mas não é a dinâmica interna a base privilegiada para explicá-la. Em suma, em vista de novas circunstâncias da presença internacional do país, mudam os próprios parâmetros brasileiros de interpretar o mundo.

Voltando ao marco estrutural, tanto no que se refere à política externa independente quanto ao pragmatismo, o objetivo diplomático que sustenta as alternativas de inovação é a da ampliação da autonomia, explorando a margem de manobra adquirida ao longo das décadas de 1960 e 1970 pelos países do Terceiro Mundo, em especial, pelas potências médias. A experiência firma-se com maior solidez no caso do pragmatismo, não somente porque, ao longo dos anos, se alteram as próprias condições de liberdade das potências médias no sistema internacional, como também, de certa maneira, o Brasil passará a ser, mais caracteristicamente, uma potência média. Contaria, segundo os formuladores da política externa, com a vontade e as condições para o exercício de suas potencialidades. A autonomia possui uma dimensão doutrinária e outra concreta: uma coisa é, por exemplo, a vontade de ampliar o intercâmbio com os países em desenvolvimento, outra é dispor de meios concretos que permitam que tal aconteça.

É, portanto, no desejo de autonomia e em algumas de suas expressões doutrinárias que nasceria talvez a afinidades de argumentos da política externa independente e do pragmatismo, que ocorrem em mundos diversos, tanto nacional quanto internacionalmente.

Como interpretar o sentido e o alcance da autonomia? Qual o modelo diplomático de autonomia? Que ações usar para explorá-la? O exame das formulações doutrinárias, em uma e outra ocasião, pode sugerir respostas.

Condicionantes estruturais

Não cabe aqui discutir teoricamente o que sejam condicionantes estruturais da política externa de um país. Já mostramos que os condicionantes são de duas ordens: os internacionais e os nacionais. No primeiro caso, insistimos nos aspectos sistêmi-

cos. Nas décadas de 1960 e 1970, a estrutura do sistema internacional era bipolar, e a Guerra Fria dominava a agenda. Por outro lado, as questões Norte-Sul energiam e definiam o segundo capítulo da agenda. Quanto aos aspectos nacionais, nos detivemos, nas observações anteriores, aos dados conjunturais. As orientações diplomáticas da Presidência, o grau de apoio que determinado governo possui etc., comporiam os condicionantes domésticos mais expressivos. É claro que se poderia ir adiante e examinar elementos propriamente estruturais, como o bloco de poder, as articulações das classes sociais etc. O tema será brevemente mencionado mais adiante.

É evidente que o primeiro fator condicionante, para qualquer política externa, são as circunstâncias geográficas do país. A geografia é um marco permanente cujo peso, sabemos, varia historicamente. Um exemplo claro é a questão cubana. Embora próxima geograficamente, Cuba não existia como problema diplomático para o Brasil antes de 1959; posteriormente, com a Revolução, passa ter importância crucial à medida que as posições que adotamos nas diversas etapas da longa crise cubana tornaram-se um dos elementos importantes na definição do perfil externo do país. Da mesma forma, se analisamos as relações com os vizinhos sul-americanos, especialmente com a Argentina, os movimentos de aproximação/afastamento vão depender de conjunturas históricas. O acordo Jânio-Frondizi ou a disputa entre a Argentina e o Brasil por causa de Itaipu na década de 1970 são prova disso.

Mas, apesar de alguns momentos de tensão e crise, não são os temas latino-americanos que organizam o discurso diplomático. O discurso não pode deixar de escolher, como núcleos fortes, os grandes movimentos da macroestrutura: as disputas Leste-Oeste e a Norte-Sul². Aí se define o perfil da política externa moderna e, conseqüentemente, aí se definem o plano e o alcance das semelhanças entre a PEI e o PR. Embora com variações significativas, esses seriam os problemas diplomáticos básicos que permanecem ao longo de dois momentos que examinamos e, idealmente, dariam a chave para a compreensão das opções diplomáticas específicas.

Uma das premissas da política externa brasileira, tanto na PEI quanto na PR, é a de que o Brasil deveria buscar desempe-

nhar um papel global. A dimensão do país pedia naturalmente participação nos grandes temas internacionais. A opção universalista, para usar o conceito de Lafer, seria natural. Não poderíamos ficar adstritos à nossa circunstância geográfica. No célebre artigo para a *Foreign Affairs*, Jânio (1962, p. 50) afirma:

Quando me refiro a uma “nova força”, não estou aludindo a uma força militar, mas ao fato de que uma nação, até aqui quase desconhecida, está pronta a fazer valer, no jogo das pressões mundiais, o potencial econômico e humano que representa e o conhecimento nascido da experiência, que temos o direito de acreditar ser valiosa.

Na mesma linha, dirá o chanceler Afonso Arinos em seu discurso nas Nações Unidas em 1961:

O que ocorre é que países como o nosso podem ser fortes instrumentos da paz, embora desarmados para a guerra. A consciência da nossa maioria política impõe-lhes tomar em mãos o próprio destino (ONU-1961)⁶ (Seixas Corrêa, 1995: p. 142).

O conflito Leste-Oeste é, então, o primeiro ponto de referências das formulações diplomáticas. E parece, para quem as formula, sob três expressões:

- a) estruturador do próprio sistema internacional;
- b) gerador de problemas específicos, tais como a proliferação de armamentos, a distorção das funções das Nações Unidas etc.;
- c) definidor das variações de conjuntura, que derivariam, ao longo do mesmo período, dos níveis de rivalidade entre os blocos. Para ilustrar este último aspecto, basta lembrar que, ao tempo de Jânio/Jango, tem lugar, em outubro de 1962, a crise dos mísseis, que aponta para a proximidade da guerra nuclear e, ao longo de 1963, os primeiros ensaios de distensão entre os EUA e a URSS, com a instalação do telefone vermelho e, mais significativamente, a negociação dos acordos para a proscrição de testes nucleares na atmosfera. Da mesma forma, o pragmatismo responsável coincide também com sinais variados. O SALT I estava em vigor mas, em 1973, assiste-se à Guerra do Yom

Kippur, que leva os EUA a determinarem um alerta máximo das forças armadas; em 1975, EUA e URSS assinam a Declaração de Helsinque, uma espécie de código de conduta entre as superpotências mas, em 1975, inicia-se a confrontação em Angola.

Na formulação da política externa, a primeira tarefa doutrinária era estabelecer, em relação aos diversos temas da disputa Leste-Oeste, uma compreensão própria e, ao mesmo tempo, tomar posições naqueles aspectos do conflito que nos afetavam mais diretamente. Isto acontecia de muitas formas. De um lado, pelo caminho das áreas de confrontação regional. Para dar um só exemplo: a evolução do processo de consolidação da independência de Angola, com as disputas entre o MPLA e a Unita, estava fortemente condicionada pelo conflito Leste-Oeste, com reflexos, portanto, para o Brasil, que tinha interesse muito direto em expandir relações com aquele país africano. De outro lado, como as disputas globais encontravam, no campo interno, disputas simétricas (uma das características do período era a de que as superpotências tinham mensagens ideológicas universais, que diziam respeito a opções sobre sistema de governo, gestão econômica etc.), o conflito Leste-Oeste entrava, no país, pela porta das disputas partidárias, ou doutrinárias, se preferirmos. A identificação da esquerda com a defesa da autonomia de Cuba é um exemplo claro disso. É bem verdade que, ao tempo do pragmatismo, em vista do autoritarismo, as identificações eram, às vezes, menos diretas. Um exemplo: havia uma direita ideológica que criticava a aproximação com Angola e grupos empresariais que dela se beneficiavam.

Outro marco estrutural é o Norte-Sul. É bem marcada, no período, a evolução interna das disputas entre ricos e pobres, bastando lembrar que, em 1961, se reúne a primeira conferência do Movimento Não-Alinhado e, em 1964, a primeira Unctad (Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento). A perspectiva de uma plataforma de um Sul unido, de uma reforma global da ordem econômica internacional, é clara, sobretudo se contrastamos com a década de 1970, quando depois da crise do petróleo, o processo de diferenciação dos países do Sul começa a se desenhar. De qualquer maneira, tanto na década de 1960 quanto a de 1970, a caracterização do perfil externo do país nascia, em boa medida, da atitude em

relação às disputas Norte-Sul. Comparado às posições na Guerra Fria, o drama político dos problemas da nova ordem é menor, menos mobilizador. Mas, diplomaticamente, para usar a linguagem de Sartre, em nosso "ser para os outros", na maneira pela qual os outros países nos vêem, as questões Norte-Sul são determinantes, sobretudo porque, do ângulo da formulação, guardam uma diferença fundamental em relação aos problemas Leste-Oeste: para a política externa independente e para o pragmatismo, nos apresentamos como países do Terceiro Mundo, com plena capacidade de formulação nesses temas, onde temos portanto, a possibilidade de liderança, de invenção diplomática (enquanto, no Leste-Oeste, o trabalho básico é reagir a uma crise que não criamos).

Outro marco estrutural é o das diferenciações internas do Brasil. Em 1960 e 1970, encontramos dois países relativamente distintos porque teria havido, no período, um "salto de poder". Entre os dois momentos, há acelerado crescimento econômico e são notáveis as diferenças entre as situações políticas internas. Vejamos, em primeiro lugar, as comparações estatísticas. Entre 1960 e 1975, a população do país cresce de 70 para quase 110 milhões de habitantes. O PIB *per capita* passa de 320 para 1000 dólares. A participação brasileira no PIB mundial cresce de 1,5% para 2,5%. Na composição do PIB, a agricultura que contribuía com 18% em 1960, contribuirá, em 1975, com 10%; a participação da indústria cresce de 32 para 40%, e a dos serviços fica em torno de 50%. Os dados de comércio exterior impressionam: em 1960, a soma das exportações e das importações brasileiras era de 2,6 bilhões de dólares; em 1975, 21 bilhões. O comércio exterior quase decuplica em 15 anos. Em termos de participação no comércio mundial, passamos de 1,25 para 1,72%. Em 1960, o comércio com os EUA correspondia a 1/3 do intercâmbio; em 1975, o comércio com os EUA ainda é importante (cerca de 5 bilhões de dólares), equivalente a cerca de 1/4 do comércio total, e os parceiros já são bastante diversificados (sobretudo no mundo desenvolvido)⁷.

As próprias dimensões da economia exigem ações correspondentes em política externa. As condições econômicas do país ampliam o instrumento diplomático. Os fatores importantes, como, em 1960, os problemas de pagamento da dívida

externa e, em 1975, a crise do petróleo, obrigam a que se desencadeiam movimentos diplomáticos específicos. Em 1960, a diplomacia econômica com os EUA parecia centrar-se na questão dos níveis de ajuda; em 1975, as relações com os desenvolvidos são extremamente diferenciadas e o contencioso é amplo (subsídios, direitos compensatórios, importação de material sensível etc.). Ainda que não se devam reduzir as inovações conceituais às motivações econômicas, o fato é que as aberturas universalistas devem atender aos processos de solução desses problemas.

Além disso, há que considerar os fatores políticos: a natureza do poder presidencial (que é decisivo para inovar em política externa), a natureza dos limites à inovação (que dependem, em boa medida, da liberdade política do presidente) e, finalmente, o jogo dos interesses sociais e políticos nos temas internacionais.

O tema é, aqui, pano de fundo para o que vamos examinar e não caberia uma análise específica. Valeria, porém, sublinhar que as situações de Jânio/Jango e Geisel são, do ângulo político, radicalmente diferentes. Em contraste com a fragilidade dos esquemas de sustentação política do Executivo nos primeiros anos da década de 1960, a situação de Geisel é privilegiada. Isso leva a política externa a ter funções internas diferenciadas. Em 1960, especialmente com Jânio, essa política é mobilizadora e abre amplo espaço polêmico, inclusive porque é simétrica à disputa ideológica de âmbito interno. Com Jango, está acompanhada por determinadas ações, como processos de nacionalização, que acentuavam o que os críticos diziam ser o seu feito "radical". Numa situação interna polarizada, a política externa naturalmente se tornava também polêmica. Cada gesto encontra imediatamente a sua crítica, o seu limite (Storrs, 1973: pp. 441 e segs.). Ainda que não caiba análise mais detida da relação interna/externa, vale lembrar, com Brito, que, para Jânio, a PEI significou um *asset*, à medida que, em tese, significaria ampliação das bases políticas e, para Goulart, uma *liability*:

O governo Jango já nasce sob o signo da suspensão ideológica, e até meados de 1963 a preocupação dos sucessivos gabinetes e do próprio presidente é a de apaziguar os setores mais conservadores, cuja repulsa tornara-se patente na tentativa de golpe em agosto de 1961. É dessa forma

que a PEI converte-se, rapidamente, de *asset* em *liability*. (Brito, 1989:71)

A hipótese encontra uma qualificação significativa nas palavras do próprio San Tiago Dantas, em uma reunião de trabalho, com diplomatas do Itamaraty, preparatória das posições brasileiras em relação à VIII Reunião de Consulta da OEA:

No seio do povo, a política externa é bem aceita. Não é muito popular porque a do governo Quadros era mais. Hoje falta à política externa um intérprete que tenha reputação muito afirmativa no país. O presidente João Goulart não responde pela política externa. O Tancredo Neves tem sido muito omisso na política externa. Em relação a mim, porque a posição de ministro do Exterior é muito limitada e também porque não sou muito esse tipo de homem público, sou mais visto como homem de habilidade de posições que de extremar posições (Arquivo San Tiago Dantas. Reunião da Comissão de Planejamento sobre Assuntos Ligados à VIII Reunião de Consulta 27.12.61).

Em 1975, os constrangimentos seriam de outra ordem. Em uma caracterização simples da conjuntura política que cerca o governo Geisel, dir-se-á que esta é marcada pelos processos "lentos, graduais e seguros" de abertura política. Quem comanda os mecanismos políticos é o Executivo, liderado por uma figura forte, embora já surgissem focos sociais de contestação (Skidmore, 1988: pp. 354 e segs.). É curiosa a relação entre a política externa e a abertura, que pode ser vista, pelo menos, por dois ângulos: a) o exercício de crítica, na imprensa, às ações diplomáticas é limitado (vejam-se os casos da política africana e de Itaipu); b) a convivência com países socialistas na África demonstrava uma disposição para diálogo com os "outros mundos políticos", o que tenderia, necessariamente, a revelar a inconsistência da manutenção de práticas autoritárias internas, como a proibição dos partidos comunistas etc. Examinando aspectos da ação diplomática, uma hipótese é a de que, se existe liberdade de formular (os movimentos políticos, como as críticas da "direita" à política africana não foram bloqueadoras como, ao tempo de Jango, o caso da aproximação com as

províncias ultramarinas de Portugal; as críticas do “sistema militar”, expressas pelo general Frota, Ministro do Exército, ao reatamento com a China, não impediram a aproximação com a RPC), existem também limites. Estes são mais sutis e operam dentro do próprio sistema de poder. Mais de forma implícita do que explícita. Mais como uma barreira conceitual do que como veto específico. Não seria excessivo dizer que, dentro de seus parâmetros ideológicos, o governo fez o que quis fazer. Cabeiria então perguntar: neste marco, teria sido possível fazer mais ou atuar de forma diferente? Deixou-se de fazer algo que, sem fugir aos seus objetivos estratégicos, significasse ganhos diplomáticos? O tema do reatamento com Cuba seria um exemplo de obediência a esses limites⁸, neste caso, determinado talvez pela conveniência das relações com os EUA e para não acirrar a linha dura.

Qual seria o equivalente interno do bipolarismo ou da diferença Norte-Sul. Nesses dois casos, estamos diante de fenômenos estruturais (i.e., abrangentes, duradouros etc.) que têm peso evidente na articulação do discurso diplomático, pois lhe oferecem os temas centrais e as variações básicas. Existe algo que desempenhe a mesma função no plano doméstico? Quais são as raízes estruturais da política externa? Uma resposta preliminar dirá que, no caso brasileiro, é a natureza do regime que desempenha o papel de constante estruturadora. As variações democráticas e autoritárias teriam efeitos específicos sobre o discurso (e, assim, estaríamos no mesmo diapasão da tese liberal sobre a relação entre autoritarismo e agressividade externa, e democracia e atitudes cooperativas) (Waltz, 1959). Não cabe aqui ir muito adiante nessa linha de indagações. O que se pode dizer, mais como hipótese, é que, de fato, a combinação democracia/bipolarismo pode conduzir, como ocorre em 1960, a atitudes universalistas. Da mesma forma, a combinação autoritarismo/bipolarismo tem efeito direto nas opções de política externa nos anos 1964–1967, embora não explique, mais adiante, o sentido universalista do pragmatismo. Existe uma dimensão temporal interessante: sem dúvida, a afirmação ocidentalista em 1964 prende-se ao fato de estarmos em um momento inicial do processo de afirmação autoritária, que exige, por isso

mesmo, valorizar o “mundo como contradição”; o autoritarismo, em sua fase de reversão com Geisel, já vislumbra, no mesmo cenário bipolar, as possibilidades de um mundo mais conciliado.

A conclusão a que se pode chegar é a de que as combinações entre estruturas (interna e internacional) são um primeiro passo para o processo de análise de discurso, mas suas inflexões e nuances serão dadas necessariamente por fatores conjunturais.

A linguagem e os conceitos básicos

O Brasil é um país intermédio na presente estratificação mundial. Como seus congêneres, possui não apenas o passivo de vulnerabilidade mas também o ativo de alguns recursos de poder no campo diplomático. Por isso mesmo tem condições de no presente momento internacional, em conjunto com outros protagonistas do Terceiro Mundo com os quais tem posições e interesses coincidentes, desempenhar um certo tipo de papel perante a ordem mundial, que mescle a *voluntas* da transformação com a *ratio* da moderação. Este papel é o de a) buscar evitar o conflito no sistema interestatal, contribuindo para a paz; b) ajudar a preencher o vazio, diminuindo a lacuna entre ricos e pobres; e c) promover a cooperação internacional, servindo de ponte entre culturas e civilizações. (Celso Lafer, 1984, p. 127)

O discurso político serve para revelar e ocultar a realidade, esclarecer e confundir, mobilizar e desmobilizar. A retórica ora serve, ora desserve à objetividade. É por esses procedimentos ambíguos que cumpre a sua função no jogo de poder. Conforme o tomemos, diferentes modos de analisá-lo se desenharam. Vamos utilizar o mais simples. Esquecendo o sentido ideológico, e de ocultamento, vamos tratar as formulações doutrinárias como um projeto de ação, como uma maneira de articular e orientar as práticas da política externa.

Como no plano nacional, sabemos que, em boa medida, os discursos são a primeira parte da operação de política externa. O discurso anuncia perfis de atuação e serve diretamente para definir o ideal de posição do país no mundo. Para dar um

exemplo: a autodefinição como país ocidental ou de Terceiro Mundo anuncia, imediatamente, certas linhas possíveis de ação, certas condutas “obrigatórias”. Cria expectativas nos parceiros e, portanto, gera cobranças. De outro lado, as próprias dificuldades de articular posições claras, ou um excesso de prudência, passam a ter, em si mesmo, sentido político. Valem como opções, sobretudo se pensamos no universo de contrastes claros como o da Guerra Fria.

O sentido geral dos pronunciamentos de chanceleres brasileiros — a prática de presidentes abrirem o debate geral se inicia com o presidente Figueiredo — nas Nações Unidas é tradicionalmente a melhor apresentação do perfil diplomático do país e, assim, comparar os textos que anunciavam a política externa independente com o pragmatismo pode ser a base de um exercício útil. Os discursos da ONU têm as vantagens da abrangência, da similaridade de temas e da regularidade⁹.

Vamos nos fixar nos dois temas que descrevemos como os problemas diplomáticos centrais do sistema de relações contemporâneas e que a Chancelaria não teria escolha senão a de enfrentá-los:

- a) como se situar em relação ao conflito Leste-Oeste;
- b) como se inserir no universo das relações Norte-Sul¹⁰.

A política externa independente e a Guerra Fria

Em um mundo bipolar, o primeiro tema é decisivo para que se entenda o perfil diplomático de qualquer país. Da escolha da medida de alinhamento em relação aos blocos derivam as opções de *policies*, linhas específicas de ação etc.

Em um curto mais importante ensaio, Brito mostra que é possível periodizar a política externa independente, que evolui de uma atitude neutralista, preferida de Jânio, para a ênfase no desenvolvimento (Brito, 1989: p. 75). Mas, neste texto, vamos esquecer os matrizes da periodização e lidar com a PEI como se fosse um bloco homogêneo. Assim, as dimensões política e econômica se conjugam para reconstruirmos a PEI como um modelo possível da diplomacia brasileira naquele momento histórico.

Nesse diapasão, é possível afirmar que, em relação à Guerra Fria, desenham-se duas atitudes paradigmáticas nos discursos da PEI:

A primeira é a crítica à situação da Guerra Fria de situação em si mesma condenável, especialmente porque se exprime pela corrida armamentista, com efeitos globais sobre a própria natureza do sistema internacional:

... a Guerra Fria compromete o destino dos homens, não só pelas despesas da corrida armamentista, como pela insegurança universal, que liquida a confiança no presente e a esperança no futuro... (ONU-1961) (Seixas Corrêa, 1995, p. 141).

Ademais, como Araújo Castro dirá em 1963, a Guerra Fria é uma relação “castradora”:

O mundo em que vivemos é rico de idéias, teorias, concepções e sistemas de pensamento, e as Nações Unidas não foram criadas para afirmar a eterna validade ou prescrição de nenhuma delas... A verdade absoluta não pode ser proclamada sobre as cinzas da desolação nuclear (ONU-1963) (Seixas Corrêa, 1995; p. 161)

A crítica visa ainda a algumas conseqüências da Guerra Fria e basicamente, dois efeitos são considerados:

a) o desvio de recursos que poderiam ter um só uso mais racional não fosse a Guerra Fria: “a presente corrida armamentista, que prossegue em um ritmo insensato, é a principal responsável pela carência de recursos para as grandes tarefas de desenvolvimento econômico. Como se pode falar seriamente no progresso cultural de uma humanidade que não faz senão elaborar e aperfeiçoar os elementos de sua própria destruição? Só é respeitável a técnica que conduz à vida e à liberdade.” (ONU-1963) (Seixas Corrêa, 1995, p. 165)

b) a segunda linha de conseqüências deriva do fato de que a Guerra Fria organiza o sistema internacional em torno das disputas de poder e, assim, impede que os propósitos da Carta da ONU (“A implementação efetiva da Car-

ta esbarra no diretório efetivo exercido pelos Grandes”, ONU – 1963) ou os objetivos específicos, como as propostas de desarmamento do então chamado Comitê dos 18, alcancem resultados positivos (v. ONU – 1962). A transferência do conflito global para as crises regionais, exacerbando-as é também condenada no caso do Congo. A melhor expressão dessa perspectiva está na teoria do “veto invisível”, proposta pelo chanceler Araújo Castro (1970: p. 148) em 1963, que se resumiria na idéia de que o alcance dos bons propósitos das Nações Unidas, em qualquer campo seria sistematicamente bloqueado, por uma “veto invisível” das potências.

Esse diagnóstico é o traço típico da atitude brasileira diante do conflito e tem vários desdobramentos, a começar pela insistência em que não se reduzam as relações internacionais ao conflito Leste-Oeste. A idéia de que “o mundo tem outros pontos cardeais”, já anunciada por Horácio Lafer, chanceler de Juscelino, é plenamente retomada¹¹. Paralelamente, o conflito impõe determinadas opções, e é necessário, para que a política externa tenha sentido nacional, que o Brasil se situe “acima” do conflito, e o interprete à sua maneira. Na mensagem ao Congresso de 1961, o tema é esboçado:

O conflito Leste-Oeste tende a restringir-se, cada vez mais, ao campo das atitudes ideológicas. Temos confiança nas nossas, não desejamos mal aos povos que as têm diferentes. Não existem, ao nosso ver, quaisquer que sejam as expectativas subjetivas de cada facção, conflitos ou antagonismo de índole doutrinária, ou social, que sejam incompatíveis com a política de convivência sincera, de coexistência leal. (Mensagem, p. 92)

Na segunda atitude paradigmática, trata-se de desviar a atenção do mundo para as questões que nos interessavam. Politicamente, é problema complexo: aceitando-se o mundo como estruturado em termos de poder, e admitindo-se que ao Brasil faltem instrumentos de poder, como propor plausivelmente uma plataforma de transformação da agenda internacional? Pensando apenas na articulação conceitual, há duas saídas correlatas. A primeira, institucional, típica dos países em desenvolvimento, é a de valorizar os instrumentos multilaterais. É uma das mar-

cas permanentes do discurso “terceiro-mundista” a exaltação da ONU como veículo natural e necessário para a solução dos problemas internacionais. Está no discurso de 1961 que:

O Brasil confia em que as Nações Unidas, apesar de todas as debilidades, são o único organismo capaz de assegurar o equilíbrio entre forças opostas e garantir a paz. (ONU – 1961) (Seixas Corrêa, 1995, p. 146).

A sustentação diplomática dessa atitude está na possibilidade de alternativas de articulação política, que passem à margem das situações estabelecidas de poder. A ponte entre a “institucionalização” da vida internacional e as realidades de poder é, então, tentada, com a referência a um novo tipo de articulação diplomática:

O que estamos presenciando é a emergência de uma articulação parlamentar de pequenas e médias potências que se unem, fora ou à margem das ideologias e das polarizações militares, uma luta continuada em torno de três temas fundamentais: Desarmamento, Desenvolvimento Econômico e Descolonização. (ONU – 1963) (Seixas Corrêa, 1995, p. 163).

A segunda saída é, então, propositiva: os países médios e pequenos ou a) induzem à modificação da agenda internacional (como se pede no trecho citado, e os três Ds passariam na frente das disputas ideológicas; ou b) procuram mediar as disputas entre as potências (é sintomática a atitude dos “não-alinhados” nas negociações do desarmamento)¹² ou, numa outra dimensão, aproximar o Ocidente do Terceiro Mundo (dirá Arinos: “O Brasil se encontra em situação especialmente favorável para servir de elo ou traço de união entre o mundo afro-asiático e as grandes potências ocidentais” (Arinos, A., no discurso de posse no Itamaraty, transcrito em Planalto, p. 883) ou c) fazem propostas de “irresistível racionalidade”, como em 1963, quando o Brasil lança, no Comitê de Desarmamento, a idéia de celebração de um tratado multilateral de não-agressão. Em suma: os países médios ou pequenos criam poder pela via de articulação diplomática nova, pelos serviços que podem prestar ao

sistema internacional, oferecendo, como matéria-prima, a racionalidade dos processos de mediação ou das idéias que contribuem claramente para a paz. Assim, criariam condições de participação no sistema internacional. Participação que nasceria da “boa intenção”, do fato de encarnarem, melhor do que as potências, os ditames da racionalidade.

A política externa independente e as questões Norte-Sul

Passamos agora às questões Norte-Sul nos discursos da política externa independente, especialmente como aparecem na ONU.

Antes de lidar com o tema diplomático, é necessário indicar que, nas formulações de Jânio, há duas premissas fundamentais. Primeiro, a diferença entre “ricos e pobres”, que ele expressa de forma dramática:

Que solidariedade pode existir entre uma nação próspera e um povo desgraçado? Que ideais comuns podem, no curso do tempo, suportar as comparações entre as áreas ricas, cultivadas, dos Estados Unidos e as zonas assoladas do Nordeste no Brasil? (Quadros, 1962: p. 153)

Em segundo lugar, diante dessa situação, impõem-se a solidariedade entre os subdesenvolvidos. A situação econômica “coincide com o dever de formar uma frente única na batalha contra o subdesenvolvimento e todas as formas de opressão”(Quadros, 1962, 152). Como resume Limoeiro, é “a compreensão do Terceiro Mundo como a realidade histórica e a sugestão de formação, a partir dela, de uma frente comum...”, que fundam a relação entre os países do Sul no jânio e, de uma certa forma, na PEI e, com matizes, no PR (Limoeiro, p. 357).

Vendo agora o desdobramento dessa atitude no plano diplomático, umas poucas observações gerais se impõem. A primeira é de que os temas econômicos figuram modestamente nos discursos de 1961 e 1962, da fase neutralista, mais voltados para as questões de desarmamento, descolonização e dos pró-

prios mecanismos da ONU. A segunda é a de que, em 1961 e 1962, as proposições ainda estão muito presas as soluções assistencialistas. É bem verdade que o tratamento do tema fica mais elaborado em 1962, mas é somente com o discurso dos 3Ds, feito por Araújo Castro em 1963, que o argumento brasileiro ganha contornos mais claros.

Que contornos são esse? Há dois elementos essenciais: a questão Norte-Sul é universal, afeta a todos, e, por isso, tem sentido de “segurança”. Numa formulação precisa:

... o alto estágio de desenvolvimento atingido por um pequeno número de países do mundo não deve implicar necessariamente a persistência do subdesenvolvimento dos outros países. É obvio, ao contrário, que a segurança econômica e social atingida por alguns está em risco, se essa segurança econômica e social não for atingida por todos. (ONU – 1963) (Seixas Corrêa, 1995, p. 173)

Ou em outro trecho:

Vivemos um sistema de causas e efeitos recíprocos. Assim como a paz é indivisível — pois a paz implica um nexo de interdependência cuja consolidação requer a cooperação de soberanias — assim também é indivisível o desenvolvimento econômico e social. (ONU – 1963) (Seixas Corrêa, 1995, p.173)

Uma outra constatação é a de que o “desequilíbrio vem crescendo e, caso não sejam prontamente corrigidas as tendências hoje prevaletentes, continuará a crescer indefinidamente” (ONU – 1963) (Seixas Corrêa, 1995, p.173).

Que propostas, então, derivam dessas atitudes, que, em seu ponto ideal, realizariam a chamada “segurança econômica coletiva”? O discurso faz três indicações: a) critica-se a especialização dos PEDS¹³ em matérias-primas, já que a indústria representa o setor mais dinâmico de sua economia; de maneira implícita, advoga-se que a estrutura econômica dos PEDS deveria tornar-se similar à dos desenvolvidos; no quadro da ONU, pede-se a criação de uma agência especializada em desenvolvimento industrial (de fato, o Brasil será um dos atores centrais na criação da UNIDO)¹⁴; b) propõe-se um aumento dos fluxos financeiros

ros na direção dos PEDs, fluxos que não deveriam ter quaisquer condicionantes de natureza política e, da mesma maneira no capítulo da indústria, fala-se na necessidade de criação de um Fundo de Capital das Nações Unidas, “equipado para conceder empréstimos suaves e doações diretas, e que fosse administrado de forma a atribuir a todos os países membros igual poder decisório, independentemente de sua capacidade de contribuição”; o fundo poderia ser alimentado com recursos desviados das despesas com armas pois, afinal, “... pareceria hoje ousado pedir o sacrifício, ou a salvação, de um por cento dessa loucura humana para uma obra de redenção social e de desenvolvimento de toda a humanidade?” (ONU-1963) (Seixas Corrêa, 1995, 179); c) critica-se a estrutura do comércio internacional que, por causa da deterioração dos termos de intercâmbio, tem atuado na realidade como fator de empobrecimento relativo dos PEDs; de outro lado, com a perspectiva da Unctad¹⁵ (que se reuniria em princípios de 1964), vislumbra-se a possibilidade de que a impregnação da “ética universalista”, que rege o comportamento da ONU, induza à profunda transformação desse processo. Estamos diante da perspectiva de decisão política que levaria à reformulação de princípios obsoletos, ao estabelecimentos de novas regras de comportamento e à criação de condições de uma nova divisão internacional do trabalho.

Síntese do discurso da política externa independente

Antes de iniciar a análise do discurso do pragmatismo responsável, cumpre tentar uma síntese do discurso da PEI. Para tanto, vale recorrer ao texto de Holbraad (1984, p. 126), quando aponta que, para os *unaligned middle powers*, existem, numa situação bipolar, pelo menos quatro opções: se consideram que o nível de conflito entre os dois pólos é inalterável, podem se situar “acima” do conflito, tratando de levar adiante os seus interesses paroquiais, ou jogar um lado contra o outro, com vista a obter vantagens específicas; se, ao contrário, consideram que o nível de conflito e de tensão é manipulável,

...they may try to heighten in by sharpening some of the issues between the camps, or they may try to lower it by offering their good offices or their services as mediators between the parties¹⁶. (Holbraad, 1984: p. 126)

Podemos aceitar que a posição brasileira seja classificada como “não-alinhada no marco ocidental”, isto é, com a restrição à liberdade que a condição ocidental, democrática, imporia. De qualquer forma, essa “condição ocidental” não significa “preferência ideológica”, e a neutralidade diante dos dois campos fica bem expressa na condenação da Guerra Fria em si, que é desenvolvida em todos os textos.

Vale lembrar alguns trechos do artigo de Jânio para a *Foreign Affairs*, que exprimem com clareza essas idéias. Primeiro, a finalidade do Ocidente:

Em conseqüência da formação histórica, cultural e cristã, tanto quanto a situação geográfica, nossa Nação é predominante ocidental. Nosso esforço nacional é dirigido para obtenção de sistema de vida democrático, tanto política quanto socialmente... No entanto, na situação atual, não podemos aceitar uma posição nacional pré-determinada, exclusivamente nas bases da premissas acima. (Quadros, 1962, p. 151)

Depois a liberdade:

Não sendo membro de bloco algum, nem mesmo do bloco neutralista, preservamos nossa liberdade absoluta de tomar as nossas próprias decisões em casos específicos e à luz de sugestões pacíficas em consonância com a nossa natureza e História. (Quadros, 1962, p. 155)

O segundo elemento essencial do discurso é a pregação da racionalidade, e aqui, mais uma vez, o discurso não foge ao típico do *uncommitted middle power* que, como aponta Holbraad (1984, p. 128), procura o papel de *would-be ameliorator*. O argumento básico é: o presente é ruim porque as potências se comportam de uma forma irracional — ou porque acumulam armas nucleares ou porque reforçam a divisão entre ricos e pobres — e o futuro pode ser melhor desde que as decisões

internacionais sejam tomadas de forma democrática. A razão é a mesma que vale para a política nacional: a forma democrática é veículo necessário para a boa decisão política (ainda que não a garanta). Os procedimentos democráticos exprimiriam de forma efetiva a igualdade dos Estados (e, portanto, a autodeterminação) e tenderiam a impor a justiça, a eliminação das desigualdades, o encaminhamento pacífico dos conflitos.

Essa preferência pelo processo tem várias motivações. No caso do conflito Leste-Oeste, evita que se entre no debate sobre as razões mais profundas do processo armamentista (afinal, qual é o sistema responsável pelo expansionismo permanente, o socialista ou o capitalista?). Em segundo lugar, permite que o discurso permaneça, no plano da exortação abstrata e da defesa de teses positivas (mundo sem tensão é melhor que a Guerra Fria, maior distribuição de riquezas é melhor do que disparidade crescente etc.).

Finalmente, a combinação dos dois elementos — a preferência pelos procedimentos democráticos e pela razão de justiça — completa-se com a valorização dos mecanismos multilaterais como instrumento necessário para a realização dos objetivos de segurança e de desenvolvimento. Em suma, o discurso brasileiro não se afastará, salvo as cautelas para fugir do radicalismo, do padrão “terceiro-mundista”, no qual a grandeza dos objetivos, beirando o utópico, se contrapõe à fragilidade dos meios de realizá-los.

A propósito, vale lembrar o contra-argumento das potências: as teses são boas mas ingênuas, e o problema é justamente o de definir os meios adequados para alcançar os resultados: pela vitória de uma ideologia sobre outra ou pela aceitação de processos negociadores extremamente complexos, em que mais vale o poder de barganha do que a boa razão. Dirão que o poder traz responsabilidade (são os arsenais nucleares que garantem, em última instância, a segurança para realizar-se ou a liberdade das democracias ou a afirmação do socialismo) e, afinal, são os ricos que conhecem o segredo da riqueza. Basta seguir seu comportamento que o desenvolvimento naturalmente chegará, por difusão, aos pobres.

O pragmatismo responsável e a Guerra Fria

...num mundo em constante mutação, não há coincidências permanentes nem divergências perenes. Nessas condições, não pode haver alinhamentos automáticos, porque o objeto da ação diplomática não são países, mas situações. O que devemos buscar em cada momento é explorar as faixas de coincidência que temos em cada um dos países, procurando ao mesmo tempo reduzir as áreas de divergência ou de confrontação. Essa atitude pragmática é a essência mesma da atividade diplomática. (Palavras do chanceler Silveira na ESG, em 1974)¹⁷

De que maneira as posições da PEI são retomadas em 1974? Antes de entrar no tema, é preciso sublinhar que entre 1960 e 1974, não existe um vácuo criativo. A evolução da política externa é rica e não houve, salvo entre 1964 e 1967, um abandono completo das posições construídas pela PEI¹⁸. Para ficar em dois exemplos: a temática do “congelamento do poder mundial”, desenvolvida pelo embaixador Araújo Castro na ONU, no início da década de 1970, é uma expressão “realista” da atitude crítica da PEI em relação à situação da Guerra Fria¹⁹; o exame dos defeitos da ordem econômica internacional continua e até se aprofunda, como no caso do conhecido discurso do chanceler Gibson Barboza na Unctad de 1972. Assim, só se justifica a passagem de 1960 e 1974, ignorando propositadamente o que acontece entre os dois momentos, porque o objetivo é discutir a tese de que, com o pragmatismo, teria havido a retomada de que, para alguns, foi a solução diplomática mais adequada para o Brasil.

Apesar de não negar, no discurso, a continuidade em relação aos governos militares anteriores, a escolha do rótulo pragmatismo responsável era forma sutil de justamente mostrar diferença. A etapa anterior teria sido “ideológica”, e levou a alinhamentos, posições desconfortáveis em questões regionais, que acarretaram um preço político (isolamento relativo em foros internacionais). Como a mudança não poderia ser explicada somente por razões “pragmáticas”, o adjetivo “responsável” foi acrescentado, como uma espécie de qualificação ética. Com Jânio, a independência vale em relação ao mundo; com Geisel, tem de

valer, em primeiro lugar, em relação ao passado. A Doutrina de Segurança Nacional começa a ser abandonada em suas consequências práticas, em suas derivações em forma de *policies*. O cuidado em fazê-lo explica a responsabilidade de rótulo da política externa e, ao mesmo tempo, como bem lembra Souto Maior (1991, p. 6), o sentido didático que às vezes assume o discurso diplomático.

Voltemos aos problemas Leste-Oeste. Como ponto preliminar, é importante ressaltar que, ao tempo do “pragmatismo responsável”, a *détente*, cujos primeiros movimentos foram ensaiados em 1963, se tornara uma realidade sedimentada. As reuniões de cúpula deixaram de se constituir em surpresa, o realismo kissingeriano já contribuía para uma diminuição do feitiço ideológico do conflito, e os arranjos entre as superpotências, tais como o expresso no Tratado de Não-Proliferação (TNP), eram uma realidade corrente. Os países europeus, especialmente a Alemanha, com as vantagens diplomáticas que nascem da nova riqueza, assumem posições própria na vida internacional. Se não chega a existir uma modificação estrutural no sistema internacional, que continua bipolar (agora, mais “frouxo”, para usar a terminologia de Kaplan), dominado pela rivalidade e pela incessante busca de vantagens estratégicas, modifica-se, contudo, e de forma sensível, a dinâmica do conflito Leste-Oeste. Fica claro que esta pode variar e, no limite, transformar a realidade em condomínio. Tem movimento “interno”, evolui.

Como nas lições sistêmicas, tal alteração implicaria movimento nas posições dos atores subordinados ao sistema central (Kaplan, 1969, p. 292). E, naturalmente, é de se esperar que essa modificação se traduza, de alguma forma, no discurso e nas atitudes da diplomacia brasileira. Tem-se de lidar com o fato de o conflito Leste-Oeste perdurar, mas admitir transformações de relativas envergaduras. Do ângulo das potências médias, mudam as condições de influir no processo internacional, os limites da “permissibilidade”.

O discurso se diferencia, então, do de 1963, embora não altere algumas de suas características básicas. Vejamos as diferenças. É mais difícil condenar o próprio conflito Leste-Oeste — sobretudo em igual diapasão retórico — já que ele perde boa parcela de rigidez e passa a incorporar modalidades de

aproximação entre as superpotências. A perspectiva de uma *entente* é admitida com uma evolução natural no seu processo de relacionamento, e o problema é fazer com que os países em desenvolvimento se aproveitem das tendências. Vala citar um trecho bem característico da nova atitude, em discurso de Azevedo da Silveira:

Haveria razões, talvez, para celebrar ter o mundo evoluído, nestes últimos anos, de um clima de Guerra Fria para o clima de *détente*. Mais razões teríamos, ainda, de celebração se pudéssemos ver confirmada, no futuro, o que parece ser, no momento, a evolução desse clima para uma virtual *entente*. Depende, em parte, de nós mesmos, os países que buscamos o desenvolvimento, que essa *entente* se concretize em nossa vantagem ou para nosso prejuízo. É até certo ponto natural que as grandes potências procurem essa *entente* e, sobretudo, a preservação do *status quo*, que, no entanto, só a curto prazo lhes beneficia. Mas, à sua sombra, e este é o único benefício que obtemos, os que somos menos fortes, é realizar uma política de cooperação mais estreita e descontraída no plano internacional. Devemos nos servir dessa abertura para logarmos uma melhor coordenação dos países menos desenvolvidos na defesa de seus interesses de progresso econômico e social. (ONU – 1974) (Seixas Corrêa, 1995; p. 305)

Essa longa citação serve para registrar a inovação, que é basicamente a de aceitar o lado positivo da *détente* (cria oportunidade para a ação dos países em desenvolvimento) e, ao mesmo tempo, fixar uma reserva ao elogio: a *détente* não é incompatível com a tendência à preservação do *status quo*, pode ser “estagnacionista”. Assim se mantém, sem explicitá-lo, o tema do congelamento de poder e, em alguma medida, a responsabilidade das superpotências pelos “males do mundo” é diminuída à medida que se afirma que, em última instância, são os próprio países em desenvolvimento os responsáveis, em ação conjunta, pelas soluções para seu progresso.

É bem verdade que, em outros textos não divulgados à época, as críticas ao mecanismo da *détente* são mais contundentes. Na Escola Superior de Guerra (ESG), em 1978, Silveira dirá que

...a *détente* tornou-se, apenas, um método extremamente precário e inadequado pelo qual as superpotências procuraram encaminhar a questão magna da guerra e da paz. Inadequado, porque supõe a concentração permanente de poder decisório nas mãos das próprias superpotências quando o que está em jogo... é o destino de toda a humanidade... Precário, porque a *détente* é revogável a qualquer tempo... É evidente a correlação negativa entre a paz e o crescente armamentismo nuclear. (ESG – 1978)

Diante dessa situação desconfortável, em que temos pequena influência sobre os conflitos e crises que nos afetam, resta, como solução, a perspectiva de que, conforme o país cresça e se afirme mais no cenário internacional, “nossas propostas serão mais ouvidas, à medida que sejam autenticamente brasileiras e que nosso perfil externo continue a ser globalmente informado pelo sistema valorativo que nos tem orientado” (ESG – 1978). São expressões que ecoam, nitidamente, conceitos do artigo de Jânio para a revista *Foreign Affairs*.

Essa mudança conceitual se prende, como vimos, aos movimentos internos da rivalidade Leste-Oeste. A distensão exige, naturalmente, adaptações no discurso. Porém, não se altera o fato básico de o sistema internacional ser regido pela dinâmica bipolar. Essa circunstância faz com que se retome a crítica ao bipolarismo, com algumas diferenças. A primeira é a de que se corta, em boa medida, o conteúdo utópico do discurso, que, embora crítico, perde a carga de preposições. Isso se explicaria pela própria natureza da atitude pragmática, que levaria a uma autopercepção mais realista do que éramos. Na ESG, em 1979, Silveira, após afirmar que “Não há dúvida de que o Brasil é hoje, e já o é há algum tempo, uma potência regional de primeira grandeza”, admite que:

Uma avaliação realista da nossa posição no concerto das nações não poderia deixar de reconhecer o nosso papel secundário, quando não marginal, nos temas mais importantes, naqueles de que realmente defende o futuro das nações e da humanidade como um todo. (ESG – 1979)

O projeto de influir não é, no entanto, abandonado. Ao contrário, Silveira indica que as perspectivas de que venhamos

a ter um papel internacional relevante existem, e um dos sinais é justamente o grau de atrito que a “emergência” brasileira provoca. Voltamos às suas palavras:

O que nem sempre se diz é que esta tão celebrada “emergência” não é algo que suceda tranqüilamente, como fruto de um processo natural. Não só ela requer o esforço por desembaraçar-se das peias do subdesenvolvimento, como também encontra, no próprio país e de parte de outros países, resistências conscientes ou inconscientes, cuja transposição exige não só tenacidade e firmeza, mas também serenidade e imaginação. (ESG – 1979)

Essa análise constitui expressão de uma das diferenças básicas entre a política externa independente e o pragmatismo: este reflete e vive uma história de contradições reais, de negociações e pressões com os Estados Unidos, que obriga a um cuidadoso realismo. São conflitos localizados de interesse, com um país que já não é mais moldável, em suas inclinações essenciais, por pressões externas. Na década de 1960, as contradições eram de outra índole, mais ideológicas, em torno do próprio modelo de organização social. A carga utópica era a chave da atitude do Brasil, que não deixava de incorporar o mundo de esperanças que o apogeu do processo de descolonização anunciava.

Por outro lado, na esteira do que se diz em 1960, persiste o vigor crítico na análise das conseqüências nefastas do confronto. Assim, além da afirmação de que a *détente* pode corresponder à estagnação, dir-se-á que é insuficiente porque não resolve tensões regionais (ONU – 1976), (Seixas Corrêa, 1995, p. 325) não permite avanços reais em matéria de desarmamento, leva a sua marginalização do papel das Nações Unidas etc.

As afirmações mais enfáticas referem-se à temática do desarmamento, que tem uma objetividade que permite a crítica mais contundente ao comportamento das superpotências. Dirá, na ONU, na abertura da Assembléia de 1978, o chanceler Silveira:

O que nos ameaça, a cada um de nós nessa sala, e a cada um dos cento e cinquenta países que representamos, não é só o perigo de que essas armas venham um dia ser

usadas, mas também a própria existência desses arsenais. (ONU – 1978) (Seixas Corrêa, 1995, p. 348)

Em 1979, com Saraiva Guerreiro, a preocupação é revelar os limites do SALT:

Saudados em alguns círculos como um grande avanço no campo do desarmamento nuclear e descritos como não mais do que um passo limitado em direção ao que se poderia chamar de uma gerência racional da corrida armamentista, os acordos SALT-II são resultados de tais negociações diretas entre as duas principais potências militares. Aos demais Estados, presumivelmente, será pedido que elogiem os acordos durante a presente sessão da Assembleia. Não nos oporemos a tal pedido. (ONU – 1979) (Seixas Corrêa, 1995, p. 360)

E o texto continua com a exortação a que negociações —, defeituosas porque limitadas a dois atores e modestas nos objetivos — se integrem nos esforços multilaterais de desarmamento “geral e completo, sob efetivo controle internacional”, expressões que definia os objetivos do Terceiro Mundo (se ainda é possível usar o conceito) nessa área.

Comparações

Vimos algumas das diferenças entre as perspectivas sobre o conflito Leste-Oeste nos dois momentos históricos estudados. Trata-se, agora, de sublinhar aproximações. Selecionaremos duas, que parecem cruciais.

A primeira mostra que, nos dois momentos, um dos pontos centrais da política externa é o de não tomar partido no debate ideológico. Nas formulações, afirma-se, em diapasão diverso, a lealdade ao Ocidente, que será, contudo, qualificada com o argumento da contribuição brasileira própria, o cerne da autonomia. Em suma, o que os discursos revelam, com clareza, é a possibilidade de apresentar a política externa sem escolher lados na confrontação ideológica. A autonomia identifica-se com

o não-alinhamento com os blocos. San Tiago Dantas, com a habitual precisão, resume a atitude:

A independência é, acima de tudo, aquela posição que não se curva aos interesses de um bloco nem de outro, que não deseja ver a sua conduta internacional predeterminada por uma aliança ou já decidida por determinadas afinidades políticas consideradas, de modo sistemático, como irremediáveis. Na verdade, a independência é para nós uma posição, em que só nos ligamos, só nos vinculamos, só nos predeterminamos pela convicção democrática, fundamental ao nosso povo, pela concepção de paz e ordem social, que nos dispomos a defender em todos os terrenos e, para tanto, podemos um dia estar com um bloco, como estar com o outro; tanto fiscalizaremos os abusos e injustiças de um como os abusos e injustiça de outro e, também, nos neutros, muitas vezes, veremos uma posição isenta, capaz de interpretar os interesses de grande número, como às vezes verificaremos algo que se limita a estratégia política (San Tiago Dantas, 1983, p. 332), (outro texto que revela essa atitude é a apresentação que San Tiago Dantas faz na Câmara quando é escolhido representante do Brasil na ONU) (v. idem, p. 328).

O que significa a autonomia ganha pela distância dos blocos? Entramos, aqui, no segundo ponto de aproximação, talvez não tão claro quanto o primeiro, mas que certamente é uma das premissas das construções conceituais nos dois momentos históricos. A premissa comum é a seguinte: quem se considera autônomo se proclama simultaneamente responsável. É isto que dá a chave conceitual para fundar a crítica ao poder, que o Brasil e, em geral, os países do Terceiro Mundo, realizam. Tanto ao tempo da política externa independente quanto do pragmatismo, a insistência em apontar a irracionalidade da corrida armamentista, os seus efeitos nefastos sobre as crises regionais, o desvio de recursos para as necessidades nobres do atendimento às populações pobres, está, portanto, vinculada à noção de que o exercício de poder pelas superpotências é essencialmente irresponsável. Não se encontra, em nenhum dos textos, qualquer elogio ao comportamento das superpotências, mesmo quando, como vimos, aproximam-se pela distensão. É a irres-

ponsabilidade do poder que o deslegitima e, conseqüentemente, a *contrario sensu*, estabelece a legitimidade das propostas evidentemente racionais do Brasil (e dos países do Terceiro Mundo).

O argumento se tece, assim, com clareza: existe uma disputa entre as superpotências, que é irracional; se nos afastamos da disputa e adotamos uma atitude não-alinhada, ganhamos condições de agir com racionalidade; portanto, nossas propostas são legítimas e positivas para a ordem internacional. Já vimos também que o elo faltante nesta cadeia é o das fontes reais da transformação da vida internacional. Se o sistema é organizado em termos de poder, será que só as vantagens da legitimidade são suficientes para alterá-lo, e de forma tão substancial como pedem os países em desenvolvimento?

O pragmatismo e a questão Norte-Sul

As posições sobre o processo econômico internacional estão fortemente condicionadas, à época, pelos problemas gerados pela crise do petróleo. A temática Norte-Sul não é, contudo, abandonada. O momento em que aparece de forma mais expressiva ocorre, em 1975, na ONU, quando o chanceler Silveira propõe um esquema para negociações amplas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Em outros pronunciamentos, especialmente na ESG, a dimensão da diferenciação entre países do Sul, evidenciada dramaticamente no caso dos importadores e exportadores de petróleo, é um elemento inevitável no diagnóstico das questões econômicas internacionais.

A propósito, vale a pena retomar trechos de uma análise desenvolvida por Silveira, em 1979:

Ao antigo conflito Leste-Oeste se veio somar, assim, o conflito Norte-Sul. De certo modo, esta nova visão de realidade internacional é mais rica do que a anterior, já que admite diferenças de interesses e, conseqüentemente, de atuação, onde antes se viam apenas blocos homogêneos. Conquanto mais complexa, tal visão não se liberta por complexo dos vícios da concepção bipolar. Se, por um lado, se reconhece que um país pode ter mais de um papel nas relações internacionais, segundo se acentue o

“eixo” Leste-Oeste ou o “eixo” Norte-Sul, por outro, continua-se a ter uma concepção essencialmente estática do quadro internacional e a ver a posição relativa de cada país nos dois conflitos como um lado invariável.

Na verdade, essas categorizações não resistem ao exame do processo histórico nas relações internacionais. No que toca ao conflito Leste-Oeste; várias nações mudaram sua posição relativa ao longo das últimas décadas, quer em virtude das revoluções ou outras mudanças de regime, quer em função dos jogos de interesses entre as próprias superpotências. A mesma inadequação se revela no que toca à classificação dos países desenvolvidos e subdesenvolvidos, que está subjacente à divisão Norte-Sul do mundo. Há, em primeiro lugar, a questão dos critérios que definiriam o desenvolvimento. Quais os elementos da vasta problemática do desenvolvimento que mereceriam maior ênfase? Devemos, ao classificar um país como desenvolvido ou subdesenvolvido, privilegiar critérios puramente econômicos (ou econômico-social) ou devemos sublinhar mais os aspectos políticos de desenvolvimento, ou seja, a capacidade de cada país de tomar decisões vitais de forma autônoma e soberana, reduzindo ao mínimo a interferência de fatores externos? Dependendo da resposta que se dá a essa pergunta, os mesmos países poderão ser classificados como desenvolvidos ou subdesenvolvidos. Por outro lado, as rápidas mudanças estruturais por que passam alguns países considerados subdesenvolvidos tornam, no mínimo, arriscado tentar enquadrá-los sem qualificações dentro do “bloco subdesenvolvido”. Tais mudanças, aliás, não estão limitadas à parte “Sul” desse relacionamento. Também nos países do “Norte desenvolvido” se assiste a importantes mudanças na posição e no poder relativo dos seus integrantes. O crescimento da dependência tecnológica e, portanto, também da economia e da política, de alguns deles em relação a uma ou outra superpotência introduz um elemento de certa ambigüidade na classificação de tais países como desenvolvidos. (ESG - 1979)

Essa longa citação se justifica porque exprime, com clareza, as linhas de inflexão da diplomacia brasileira ao aceitar a diversidade do mundo. A análise é feita para um auditório fechado, mas serve, sem dúvida, como pano de fundo necessá-

rio para algumas qualificações importantes que serão introduzidas nas posições tradicionais sobre Norte-Sul (e Leste-Oeste, como vimos). A realidade mudara, e tornava-se crescentemente difícil aceitar, como blocos fechados com direções claras, o Norte, o Sul, o Leste e o Oeste. Porém, no discurso público, especialmente nos foros internacionais, é impossível evitar a adesão à ortodoxia, pois esta é a que “dá votos”.

Em outro discurso, ainda em 1975, numa cerimônia de formatura em uma universidade particular, em Brasília, Silveira assinala a diferenciação da posição brasileira no Terceiro Mundo:

Se entendemos que a exasperação de muitos países do Terceiro Mundo contra as táticas dilatórias de países desenvolvidos os leva a atitudes demagógicas de confrontação, não partilhamos dessas táticas que reputamos, sobretudo, ineficientes. Como em todos os demais foros, achamos que o diálogo, a negociação constituem veículos mais eficazes do que a deblateração. (Apud *Estado de São Paulo*, 26/08/1975)

Sintomaticamente, esse trecho é objeto de referências positivas em um editorial do jornal *O Estado de São Paulo*, que o interpreta como uma crítica ao terceiro-mundismo e a volta aos ideais de política externa do que chamavam o Movimento de Março (ESP, “Nossa perene tradição diplomática”, 26 de agosto de 1975)

Assim, podemos voltar a seqüência de observações que ratificam a ortodoxia e constituem o núcleo das posições diplomáticas. Começa-se com um diagnóstico, que é de crises e de dificuldades. Dirá Silveira, na VII Sessão Especial da Assembléia Geral da ONU, em 1975, que:

O que é incontestável é que a crise atual evidenciou, com terrível clareza, o potencial destabilizador da divisão internacional do trabalho vigente, e os riscos, para a economia mundial como um todo, da atual estrutura das relações econômicas Norte-Sul.

Na ESG, em 1977, o diagnóstico é repetido e localiza sérios obstáculos para o esforço nacional de desenvolvimento, justamente em virtude do modo iníquo pelo qual vinha operando a

economia internacional. As características perversas são, então, dissecadas:

Continua a economia internacional a caracterizar-se pela má distribuição do produto econômico, pela concentração dos recursos de capital e tecnologia, pela discriminação nas oportunidades de acesso aos mercados e pela exclusão da quase totalidade dos países do processo decisório internacional. Essa situação de assimetria global favorece a monopolização da riqueza mundial por um pequeno número de países. (ESG, 1977)

O chanceler aponta, ainda, outros problemas, nascidos das circunstâncias da crise, que agravaram a posição dos países do Sul, tais como as perspectiva de recessão mundial, o aumento do protecionismo dos desenvolvidos (que se combinava com pressões para que os PEDs desmantelassem as barreiras que asseguravam a defesa de duas indústrias nascentes), o feito seletivo e excludente do processo decisório sobre a economia internacional (e aí se referia ao peso das decisões da reunião de Bonn, em julho de 1977, que continuava a trajetória das cúpulas do G-7), os esforços para “dividir” o Grupo dos países em desenvolvimento, com a criação da categoria dos ADCs (Advanced Developing Countries), grupo de países que perderia certas vantagens obtidas no contexto das Unctads etc.

Outro lado dramático, e premonitoriamente apontado pelo chanceler na ONU em 1976, é a perspectiva de que:

... a transferência líquida de capitais das áreas desenvolvidas para as menos desenvolvidas, vai-se tornando um mito. Em termos líquidos, esse reflexo logo poderá ocorrer do Sul para o Norte. (ONU - 1976) (Seixas Corrêa, 1995, p. 325)

Estamos, portanto, diante de dois elementos: um processo de crescente integração da economia internacional (que os efeitos globais da crise de petróleo demonstravam com clareza) e, de outro lado, a agravamento dos desequilíbrios entre o Norte e o Sul. O núcleo da tarefa econômica da diplomacia seria imaginar formas de “atenuar” as disparidades entre ricos e po-

bres. Voltemos ao discurso da Assembléia Especial de 1975, texto onde o tema é desenvolvido de forma mais completa.

A proposta brasileira se constrói em várias etapas. Em primeiro lugar, apontada no discurso de 1977, e verdadeira base jurídico-filosófica para as soluções diplomáticas já desenvolvidas em 1976, está a idéia de que o desenvolvimento se constitui em um direito: “Neste final de século, o desenvolvimento sócio-econômico é um direito dos povos e um direito de que não estão dispostos a abrir mão” (ONU – 1976) (Seixas Corrêa, 1995, 321). Em segundo lugar, define-se uma base econômica, fundamentada na idéia de que o crescimento dos PEDS serve positivamente aos países do Norte (“as transferências financeiras, se orientadas para setores produtivos, não se fazem em detrimento da possibilidades de crescimento dos próprios países desenvolvidos”. (ONU – 1976) (Seixas Corrêa, 1995, 327)

A terceira etapa lida, propriamente, com a construção do argumento, e tem início mediante uma análise de própria natureza da gestão econômica do mundo contemporâneo. O que se vê nos países desenvolvidos de economia de mercado é um “abrandamento dos ideais absolutos do liberalismo clássico”, que significou um “aumento da capacidade dos governos de evitar ou de pelo menos atenuar tanto as flutuações mais drásticas da atividade econômica interna quanto os casos mais extremados ou as conseqüências mais dramáticas das desigualdade na distribuição nacional da renda” (ONU – 1975 Assembléia Geral Extraordinária). O controle da economia serve, portanto, a bons propósitos e a questão, agora, é usar a experiência para a vida internacional onde, continua o diagnóstico, nada foi feito, nos últimos 20 anos, para evitar as conseqüências das crises econômicas ou para reduzir o hiato econômico.

Há, na verdade, situações diferenciadas no plano internacional: entre os industrializados ocorre uma “estrutura normativa relativamente eficaz, capaz de disciplinar a evolução global com vista àquele desenvolvimento harmônico que a maioria desses países já vem, graças à ação desses governos, alcançando internamente”, porém, nas relações Norte-Sul, predomina um virtual *laissez-faire*, que impede o alcance dos objetivos de harmonia. Diante disso, é imperativo estabelecer um conjunto de normas que regulem especificamente, aceitando as diferen-

ciações econômicas, as relações entre industrializados e PEDS. Não é possível adaptar as normas vigentes entre os industrializados Norte-Sul, e as propostas que estão sendo debatidas, seja no GATT (Rodada Tóquio), seja no FMI, revelam-se insuficientes para atingir os objetivos necessário à boa ordem internacional. Daí a proposta no sentido de que se busque “negociar um Acordo Geral sobre Comércio entre países desenvolvidos e países em desenvolvimentos, com vista a fixar novas regras do jogo para o comércio Norte-Sul”.

Valeria ainda assinalar que o Acordo seria efetivamente um “acordo” negociado, com base em concessões recíprocas, mediante o qual os dois lados poderiam receber benefícios mútuos, embora não vantagens comparáveis, tendo em vista a diferença de níveis de desenvolvimento. Enfim, o Acordo abriria a possibilidade de superar a perspectiva das relações Norte-Sul, como num jogo em que os ganhos de um seriam as desvantagens do outro lado.

E, a conclusão, reintroduzindo a idéia de reforma da ordem internacional, se sustenta na perspectiva de que:

O chamado diálogo Norte-Sul só pode chegar a bom termo...se conduzido mediante um encontro de vontades políticas, empenhadas na reforma do sistema de intercâmbio entre as nações” (ESG – 1978).

Ao propor o Acordo Norte-Sul, o chanceler Silveira toca num ponto central do projeto sulista, que é o de mudar a ordem internacional pela negociação política. A ordem “natural” do liberalismo, fundada na igualdade e na reciprocidade, era produtora de relações injustas, como, desde a década de 1950, provava a Cepal, com a hipótese da deterioração dos termos de intercâmbio. Assim, o estabelecimento de relações não recíprocas entre desiguais, que corrigisse as disparidades mais gritantes entre ricos e pobres, só seria alcançada com trabalho político. Essa atitude se realiza, assim, em diversos locais de negociações, como a Conferência de Direito do Mar, a Conferência de Ciência e Tecnologia, a negociação de sistemas de preferências na Unctad.

Um último aspecto a ser mencionado com relação a este tema é o de que, para a história do pragmatismo, tão importan-

te quanto a natureza da relação Norte-Sul, são as ligações Sul-Sul. Uma das marcas do PR é justamente uma profunda mudança nas relações do Brasil com o mundo em desenvolvimento. As inovações diferenciadoras são a aproximação com os africanos, num diapasão novo, aberto pelo reconhecimento do governo angolano, o reatamento com a República Popular da China, a intensificação das relações com os árabes. Esses gestos são, aliás, o núcleo da crítica ao tom “terceiro-mundista” da ação externa.

Comparações entre os dois momentos: Norte-Sul

Há, na temática Norte-Sul, pontos claros de aproximação entre a política externa independente e o pragmatismo: a) a consciência de que o mundo da economia é integrado e interdependente, patente nos dois discursos e que constitui uma base de fato a partir da qual as reivindicações “sulinas” podem ser articuladas; b) o desconforto com a divisão internacional do trabalho, que opera de forma iníqua (a especialização não é neutra e, na linha cepalina, existem umas melhores do que as outras, o que leva alguns países a assegurar acumulação permanente de vantagens; nesse contexto, o objetivo é fazer com que os PEDS ascendam às “boas vantagens”); c) a existência de um fundamento ético ou jurídico (direito ao desenvolvimento), que sustenta as reivindicações do Sul, e ocorre paralelo ao argumento do auto-interesse (se os industrializados atendessem ao que pede o Sul, seriam também beneficiados); d) o delineamento, em ambos os discursos, da hipótese segundo a qual o “futuro será pior do que o presente”, a crise que se agrava; e) a proposta de criação de mecanismos multilaterais que encaminhariam o processo de atenuação das diferenças.

As principais diferenças ocorrem, em primeiro lugar, no plano da relação entre o econômico e o político, que são mais explícitas na década de 1960, quando a temática da segurança econômica coletiva funciona como uma espécie de “pano de fundo” para a apresentação dos temas Norte-Sul. No caso do pragmatismo, a trave de sustentação é, como vimos, o sucesso

do “controle econômico” no âmbito nacional. As injustiças que os sistemas econômicos criam são vencidas pela intervenção, pela ação deliberada dos governos, como prova o que ocorre no mundo desenvolvido, dentro dos países e entre os países. Existe uma espécie de transferência do keynesianismo para o plano internacional.

Um segundo elemento de diferenciação diz respeito aos mecanismos diplomáticos de superação das diferenças. Em 1960, ainda no processo de preparação das UNCTADS, sem que se tivesse vivido nada semelhante às dificuldades provocadas pela crise do petróleo, as propostas sugerem mecanismos mais concessivos e a idéia da ajuda está presente. No pragmatismo, os temas são necessariamente outros e, apesar de diferenciadas, aceitam-se concessões mútuas. O jogo da reciprocidade é admitido explicitamente. O lançamento do Acordo em 1976 talvez fosse um tanto utópico, mais plataforma política do que propriamente instrumento de negociação. Seus fundamentos filosóficos, porém, são os da reciprocidade e da barganha.

Observações analíticas sobre o discurso do pragmatismo

Para concluir esses comentários, e manter uma simetria com a análise sobre a PEI, caberia uma discussão que seguisse a inspiração de Holbraad. A análise teria, como núcleo, a mesma idéia de potência média, que induz, como vimos, a um comportamento “autônomo”. Essa é a chave ideológica para que um país médio, no campo da hegemonia de uma superpotência, adote as ações que marcariam a sua participação diferenciada no sistema internacional. Antes de ser “ponte”, de “mediar”, a política externa tem de se diferenciar. Ser “autônoma”²⁰.

Aliás, para situar o problema, vamos voltar à política externa independente e lembrar as observações de um dos formuladores diplomáticos do período. Afonso Arinos (1979, p. 847):

No quadro atual o Brasil não pode ocupar um posto de grande potência embora tenda para isso, se os seus governantes, até o fim do século, souberem conduzi-lo. Nos-

sa posição; com a prática de uma política externa conveniente, seria de primeiro plano entre as potências de segunda ordem, como, sem olharmos os campos ideológicos, Itália, Espanha, Austrália, México e República Árabe Unida.

Mais adiante, depois de afirmar que a autonomia “é a única forma pela qual as personalidades nacionais podem se manifestar”, completa, com uma dose de otimismo:

...a autonomia nacional nas deliberações internacionais é... a contribuição mais útil que os Estados de segunda ordem podem dar aos de primeira, em cuja área de influência se encontrem, para o bom êxito das soluções de interesse comum e a ação autônoma das potências secundárias visa sempre às soluções pacíficas (Arinos, 1979, p. 849).

A perspectiva de autonomia tem duas dimensões conceituais básicas: a não-opção entre blocos na Guerra Fria e a opção pela forma da ordem internacional no plano Norte-Sul. Já vimos que essas opções nunca foram “radicais” pois, afinal, como no tempo da PEI, continuávamos ocidentais e capitalistas e, portanto, vinculados, de forma especial, aos EUA (inclusive por um “memorando de entendimento” Kissinger-Silveira, que abria um canal privilegiado de diálogo com os EUA). O processo de conciliar os dois movimentos, a neutralidade com o pertencimento ao Ocidente e o capitalismo com a reforma da ordem econômica, transforma-se em um dos problemas centrais da formulação diplomática (e, em certa medida, da prática diplomática, sobretudo se olharmos para as reclamações de incoerência que despontavam em episódios como o do estabelecimento de relações com Angola, ato que, em última instância, estaria endossando, na visão dos críticos, ganhos soviéticos ou para a ação da OPEP em 1972 que revela a fragilidade do agrupamento terceiro-mundista).

Vale retomar algumas das formulações do ministro Silveira a respeito desses temas. Na realidade, o tema Leste-Oeste tem dois desdobramentos: o da dimensão americana (medida que os EUA lideram o bloco, e o ocidentalismo é, em boa parte, medido pelo grau de nossa adesão às doutrinas e ações norte-

americanas), e o da dimensão ocidental (sobretudo porque as medidas de autonomia e, portanto, de distância em relação aos EUA, dão-se no marco de algo maior que as relações bilaterais com os Estados Unidos; dão-se no marco maior da presença ocidental do Brasil). O relacionamento com os EUA, ao tempo de Geisel, é difícil e, especialmente depois que assume Carter, envolve situações de evidente atrito (os casos mais conhecidos são o do rompimento do Acordo Militar e o das disputas em torno do Acordo Nuclear com a Alemanha). Como “rompimentos” com os EUA são impossíveis, seria necessário encontrar uma chave conceitual que permitisse, ao mesmo tempo, amizade (e aceitação de liderança) e diferenças. Como lembram os que trabalhavam com Silveira nos primeiros momentos da formulação da política externa, a preocupação era fazer com que o Brasil retomasse o direito de formular sua posição de acordo com posições próprias, sem se preocupar em satisfazer as pressões e reclamos dos americanos (Lampreia). Esse é o núcleo da idéia de “não-alinhamento automático”, que encontra, no mesmo texto da ESG em 1978, uma formulação elegante:

Nas relações com Washington, pode o governo brasileiro realizar as indispensáveis correções de curso, como demonstra, entre outros, o episódio da denúncia dos antiquados acordos que regulavam a nossa cooperação militar. Ficou, também, claro que o governo brasileiro reconhece que os EUA continuam a desempenhar as funções do líder do Mundo Ocidental, mas, em seu relacionamento, distingue as oportunidades em que Washington atua internacionalmente em decorrência dessa função de liderança, das ocasiões em que simplesmente responde a interesses nacionais norte-americanos, que dizem respeito exclusivamente aos EUA e não comprometem o Ocidente como um todo (ESG - 1978).

É uma atitude conceitualmente audaciosa, a de o liderado atribuir a si o juízo sobre aquelas ações do líder que em tese deveria seguir e acatar. Mas é, também, sintomática da necessidade de afirmação da liberdade da diplomacia num momento em que divergíamos dos EUA em todos os temas expressivos da agenda internacional (quer globais, como desarmamento, direi-

tos humanos etc., quer regionais, como Angola, questão palestina etc.).

Outro sintoma da mesma necessidade é buscar caracterizar, como sinal que “diferencia o Ocidente”, a existência de uma comunidade de nações livres e soberanas, que aceita plenamente as diversidades nacionais. E, completava-se: “No Ocidente, há espaços políticos para a afirmação de soberania e para a promoção de mudança da atual divisão internacional do trabalho” (ESG – 1978). Ocidente quer dizer diversidade, pluralismo.

É assim que a concepção do Ocidente ganha, menos que uma perspectiva política, sentido diplomático, centrado na idéia de soberania, de diversidade, de reforma, de participação na formação dos grandes consensos ocidentais etc. As próprias condições do país, ainda em fase de construção da abertura, impediam uma adesão aos valores que, tradicionalmente, são identificados com o Ocidente, como o da democracia, dos direitos humanos, do liberalismo etc.

Para marcar a comparação com a PEI, lembremos uma referência de Arinos, em seu discurso de posse no Itamaraty, em que falava da

...nossa contribuição ao mundo cristão democrático, ao qual indiscutivelmente pertencemos, só será efetiva à medida que representarmos, dentro dele, a parcela de autoridade que nos cabe, e à medida que assumirmos uma responsabilidade de exprimir as aspirações e reivindicações que estamos no dever e em condições de manifestar. O reconhecimento da autonomia e autenticidade de nações como as da América Latina, ou as novas do mundo afro-asiático, é um enriquecimento para o mundo livre, ao passo que a tentativa de enquadramento desses povos... em um sistema que lhes é artificial, de normas e responsabilidades, é um meio certo de criar, dentro deles, naturais reservas e resistências. (Arinos, 1979, p. 883)

As expressões “mundo cristão-democrático” e “mundo livre”, que precedem e justificam a “autonomia”, nos davam, claramente, a marca ocidental, uma medida de alinhamento no campo dos valores, que vai se atenuar no pragmatismo. E a solução do pertencimento ao Ocidente fica mais limitada, resultado talvez da própria diferença na compreensão da “autonomia”.

Um outro ponto a assinalar é o de que existe, em conferências do chanceler Silveira, um curioso contraste entre a definição clara do que é Ocidente e as hesitações na conceituação do Terceiro Mundo. É bem verdade que, neste segundo caso, estamos falando de textos, ou melhor, de um texto, o da ESG – 1977, que não chegou a ser divulgado ao público. Mas, ao reconhecer as diferenças entre PEDS, diferenças que poderiam derivar dos critérios usados (nível econômico, nível social, autonomia de decisão etc.) ou mesmo dos ritmos de transformação (“as rápidas mudanças estruturais por que passam alguns dos países subdesenvolvidos tornam, no mínimo, arriscado tentar enquadrá-los sem qualificações dentro do “bloco subdesenvolvidos”), as hesitações conceituais desembocam na própria situação brasileira, vista também como “peculiar”. E continuava:

...país com enormes potencialidades que começam apenas a ser exploradas, com uma população jovem e motivada para o progresso, o Brasil, a despeito dos grandes problemas que ainda tem de enfrentar nos campos social e econômico, no pode mais ser incluído na mesma categoria genérica em que figuram nações que mal iniciaram a organizar as suas economias, em muitos casos ainda totalmente submetidas ao modelo colonial... Esta constatação realista, nós a fazemos com a consciência plena de que o novo estágio alcançado não traz apenas vantagens, mais implica maiores responsabilidades, internas e internacionais, cujo peso é desconhecido por outras nações em fase ainda mais atrasada de desenvolvimento. (ESG – 1977)

De novo, em outros termos, é verdade, revela-se a contradição entre a vontade de liberdade e os limites impostos pelo pertencimento a um agrupamento, seja a Ocidental, seja o Terceiro Mundo. A solução, neste segundo caso, é também admitir a variedade e, conseqüentemente, a diversidade de caminhos de atuação. É essa a solução natural para uma “diplomacia orgulhosa”, de um país que se quer afirmar no cenário internacional, mas encontra os limites das próprias condições estruturais. O discurso sobre a diversidade terceiro-mundista, por isso mesmo, não aparece publicamente. Afinal, o caminho de nossa afirmação, de nossas peculiaridades, se exprimia, em boa parte, por posições diferenciadas justamente em alguns dos grandes

temas terceiro-mundista, como a condenação do *apartheid*, a defesa da autonomia palestina etc.

Observações conclusivas

Aproximações: a autonomia pelo contraste

Não é difícil comprovar a hipótese de que as formulações conceituais da política interna independente e do pragmatismo são muito próximas. Embora diversos, os mundos para os quais se elaboram a política externa brasileira, em 1960 e 1974, guardam características estruturais próximas: as variações da disputa Leste-Oeste dominam o sistema e, de outro lado, as diferenças entre Norte e Sul organizam, de várias maneiras, a vida dos organismos multilaterais. Há que se considerar, ainda, que, malgrado os avanços econômicos significativos, o Brasil da década de 1970 ainda é um país em desenvolvimento e seu *status* internacional não se altera significativamente: não era um participante central do jogo estratégico, nem suficientemente rico para adotar uma atitude conservadora em economia.

Assim, é natural que, do ângulo da formação doutrinária, nos dois momentos, a lógica da autonomia se construa por contraste com o que preconizam os hegemônicos. Isso significa, basicamente, distância em relação à disputa ideológica ao mesmo tempo que se adotam propostas reformistas da ordem mundial. Ao longo deste ensaio, vimos as diversas expressões do contraste: soluções do problemas internacionais por critérios diferentes dos de poder, mediação entre as superpotências, reforma da ordem econômica internacional e adoção da tese de que a divisão entre ricos e pobres deve ser compensada por mecanismos não-recíprocos etc.²¹

A outra dimensão da autonomia era a universalização de contatos que começaria justamente pela retomada daqueles relacionamentos que tinham sido bloqueados por hipotecas ideológicas. Um evidente sinal "físico" é o de que tanto a política externa independente quanto o pragmatismo coincidem com episódios de abertura de missões diplomáticas. É importante considerar que a universalização deveria estar lastreada em la-

ços concretos e, assim, as possibilidades de levá-la adiante dependiam fundamentalmente da capacidade de ação governamental e das próprias possibilidades concretas de projeção da economia brasileira, bem mais significativas em meados da década de 1970, ao tempo do pragmatismo.

As diferenças não ficam, contudo, somente nas faixas das possibilidades concretas. São mais amplas e vale resumi-las, procurando explicar porque acontecem:

a) pela natureza do regime: um exemplo é a própria concepção do Ocidente que, sobretudo nas primeiras formulações da política externa independente, é mais ortodoxa do que na década de 1970, quando vivíamos ainda sob um regime autoritário (em transição para a democracia, mas que tenta controlar o processo de sua autotransformação), e quando se define o Ocidente pela diversidade e pluralidade de concepções (aceitar o sentido democrático do Ocidente corresponderia, de uma certa maneira, a aceitar as críticas na área de direitos humanos que surgiam, de vários setores, contra o governo brasileiro);

b) pelas exigências da conjuntura política interna: no período Jânio, a política externa servia como contraparte de um "conservadorismo" em matéria de política econômica²²; no período Goulart, como expressão de disposição reformista interna, o que dá um tom mais ufanista ao discurso, em contrapartida, com o feito não mobilizador, e até didático, da retórica do pragmatismo;

c) pela natureza do momento diplomático brasileiro: num primeiro exame, são muito próximos os desafios dos dois momentos que estamos analisando: afirmar autonomia em relação à disputa ideológica, estabelecer formas de aproximação com os socialistas (em 1960, URSS; em 1975, China), definir novas linhas de atividade diplomática na África, na Ásia, estreitar laços com os países do Sul nos fóruns multilaterais etc. Existe, porém, uma diferença de natureza diplomática entre os dois momentos. Em 1960, o rito é de iniciação e tratava-se de propor, quase como projeto intelectual, novas modalidades de ação diplomática, para um mundo que também se renovava, com a descolonização. Em 1974, o contraponto é com uma história que revela, claramente, medida significativa de relativo isolamento diplomático do país, sobretudo em fóruns multilaterais, onde as afinidades com as teses terceiro-mundistas eram essen-

ciais para obter ganhos políticos. As desvantagens diplomáticas de determinadas opções, como as relações com Formosa, a equidistância no Oriente Médio, a aproximação com Portugal, estavam claras. Se compararmos as referências que Afonso Arinos faz em suas memórias dos momentos iniciais da diplomacia de Jânio, preocupada com afirmações doutrinárias de autonomia e com uns poucos problemas específicos (Cuba, Portugal etc.) com depoimentos sobre as primeiras articulações de Silveira, a conclusão se evidencia. No pragmatismo, a construção diplomática se faz sobre os problemas e sobre problemas que definem o próprio perfil internacional do país. Ao lado da questão de Itaipu – que também terá desdobramentos internacionais, embora de dimensão específica —, havia que atualizar a atitude em relação aos EUA (com a doutrina do não alinhamento automático), corrigir a posição no Oriente Médio (e, para isto, se faz, ainda no dia da posse, uma circular – telegráfica, com o repúdio brasileiro à ocupação de territórios árabes pelo uso da força), eliminar a distância em relação à África (o que teria evidentes implicações internas, servindo como “primeiro capítulo da abertura política que Geisel desejava promover no Brasil”), e, finalmente, reatar relações com a China. Há outras dimensões da política externa, sobretudo uma vertente européia, que, na linha da universalização, serve de contraponto, no âmbito ocidental, ao peso natural das relações com os EUA. Mas, o que se disse é suficiente para demonstrar a peculiaridade do ponto de partida do pragmatismo, que se revelará, p. ex., na preocupação maior com as crises regionais, uma vez que, naquele momento, passávamos a ter interesses concretos no Oriente Médio, na África etc. Era simplesmente impossível, para um país como o Brasil, ir adiante em processos de aproximação com os árabes ou africanos se não houvesse uma mudança importante nas posições sobre a Palestina e sobre o relacionamento com a África do Sul, o que explica a “ousadia” do voto sionista e do estabelecimento de relações com Angola, ambos os movimentos em clara contradição com posições norte-americanas²³.

d) pelas diferenças da conjuntura internacional: a *détente* da década de 1970 obriga a uma interpretação matizada dos macroprocessos internacionais, em que, embora discreta e quali-

ficada, uma palavra de “louvor” ao comportamento das potências era introduzida; da mesma forma, a evolução do processo Norte-Sul traz modificação na perspectiva brasileira sobre a economia internacional.

Talvez a soma desses pontos sirva para esboçar uma pré-teoria para a compreensão do discurso diplomático brasileiro.

Avaliação do discurso

O propósito deste ensaio não é avaliar o êxito da política externa independente ou do pragmatismo, mas simplesmente de chamar a atenção para um dos elementos, o discurso, que deve compor a análise do processo diplomático. Porém, são inevitáveis, ainda que simplesmente como um sumário de perguntas, algumas indagações sobre como avaliar as formulações conceituais da política externa brasileira nos demais momentos estudados.

I. A coerência interna:

No mundo político moderno, em que as idéias têm de se apresentar como articulação da melhor razão, a plausibilidade torna-se componente indispensável à composição da função legitimadora do discurso. O argumento deve estar de tal forma tecido que pareça razoável, que pareça lógico. Deve ser capaz de dissolver as contradições que, necessariamente, a prática revela. Os elementos conceituais, anteriormente resumidos, tinham a virtude do feitiço sistemático (as diversas peças do argumento se encaixavam: era relativamente fácil demonstrar que autonomia e universalização eram sinônimos), da congruência entre o comportamento ético e político (as propostas de reforma eram ostensiva e plausivelmente decididas pela razão, e não exclusivamente pelo interesse) e os componentes políticos e econômicos relevam harmonia. Por tudo isto, não seria incorreto dizer que a primeira virtude dos discursos da PEI e do PR seria a coerência, de onde viria, talvez, a força inspiradora que tiveram durante tanto tempo.

II. Teoria e prática

O segundo elemento a considerar é o que trata o discurso como elemento de avaliação da realidade. O discurso político lança, inevitavelmente, critérios que passam a valer como fontes críticas daquilo que faz quem o propõem. É o tema da coerência. Não se trata, agora, de fazer um exame, ponto por ponto, do que fizeram a PEI e o PR e avaliá-los de acordo com os projetos de Jânio-Goulart e de Geisel. Mas, simplesmente, de dar exemplos de coerência ou não.

Ao tempo da política externa independente, o melhor exemplo, e mais persistente, de realização da autonomia por contraste foi a política em relação a Cuba. Os seus lances mais importantes estão descritos na memória de Afonso Arinos e nos depoimentos de San Tiago Dantas. O que interessa reter é que o governo brasileiro propõe uma interpretação de fenômeno cubano que é radicalmente diversa da norte-americana. O diagnóstico sobre o grau da ameaça representado por Cuba é próprio e, conseqüentemente, o esforço diplomático permanente é de proporcionar o diálogo e evitar as práticas intervencionista. O Brasil apresenta-se como um país maduro, que não pode recusar ao risco de conviver (San Tiago Dantas, 1983, p. 385). Assim, diante da disputa dos blocos, preconiza-se a convivência como a atitude razoável, caminho privilegiado para diminuir as tensões internacionais. Evita-se a atitude ideológica, e as tensões são uma combinação do jurídico (preservar a autodeterminação) e do político (as desvantagens do isolamento cubano para a convivência continental).

Do lado da incoerência, o exemplo mais claro é o do cuidado nas relações com Portugal e suas províncias ultramarinas. Normalmente, a solidariedade com os povos oprimidos determinaria uma política mais clara de apoio a autodeterminação que, no entanto, foi bloqueada pela força dos setores conservadores.

O pragmatismo terá numerosos exemplos de coerência. Para sublinhar apenas dois, mencionemos a liberdade com que se agiu no caso do rompimento do Acordo Militar com os EUA, quando se interpreta que a atitude do governo norte-americano atenta contra interesses nacionais e tem feição intervencionista. O outro seria o Acordo Nuclear com a Alemanha, que

também pode ser interpretado no diapasão da autonomia e da universalização. A história das pressões americanas para coibir e restringir o acordo são bem conhecidas e estão apresentadas, de forma impecável, por Maria Regina Soares de Lima (1986, p. 357).

Quanto à incoerência, os que criticam o pragmatismo apontam, em primeiro lugar, um problema no plano da formulação, com as ambigüidades do conceito escolhido para definir o "pertencimento ao Ocidente". Na verdade, ao tempo da PEI, a nossa fidelidade ao "ocidentalismo ortodoxo" combina-se com uma retórica autonomista e crítica contundente; no pragmatismo, o "ocidentalismo heterodoxo" corresponde a uma linguagem mais cuidada, reflexo da situação de "transição controlada" em que se encontra o Brasil. Mais do que fidelidade a valores, o "ocidentalismo" exprimir-se-á em plataforma de autonomia, necessária para "criar distância" e encaminhar uma série de conflitos específicos de interesses com os EUA. Assim, enquanto, na PEI, a primeira medida de quem avalia incoerência é a de buscar a distância entre o projeto e a prática, no pragmatismo, a formulação incorpora em si mesmo as ambigüidades da própria situação do país²⁴. Uma segunda linha de crítica vai apontar contradições e fragilidade em temas mais específicos: teria havido incongruência entre o reformismo do discurso e uma realidade de bilateralismo que buscava vantagens concretas (como se alguma ação de política externa pudesse ser absolutamente desinteressada), entre o sentido pragmático de determinadas ações e fragilidade de resultados concretos (como na aproximação com os africanos, que teria poucos resultados econômicos), entre a vontade de autonomia e o dobrar-se a interesses localizados (como no voto sionista).

III. A função de ocultamento:

A relação entre o discurso e a realidade tem, pelo menos, dois planos. O primeiro é o da coerência de um projeto e suas realizações, que vimos anteriormente. O segundo plano é ideológico. O que oculta o discurso da autonomia? Nas análises sobre os grandes núcleos dos aparelhos ideológicos de Estado, as idéias homogêneas ocultam o seu oposto. No mundo burguês, dirá a análise marxista clássica, a liberdade oculta um

determinado sistema de dominação, que cria a ilusão de liberdade para todos, quando só a concede realmente aos proprietários dos meios de produção. Como transferir essa análise para o plano do discurso diplomático? O discurso da autonomia por contraste oculta uma estrutura de dependência? A técnica do contraste acentua ou reduz as dependências reais?

No plano interno, a revelação do ocultamente seria realizada por um sujeito histórico alternativo ao hegemônico, por um sujeito que fosse portador de projeto de liberdade diferente, própria, mais humana do que a burguesa. Ora, nos casos das relações internacionais, se aceitamos o Estado como ator privilegiado, a autonomia que se busca é sempre a de ampliar a sua margem de manobra. Nesse sentido, a escolha de caminhos universalistas parece representar, sem dúvida, um caminho adequado para a conquista de trunfos diplomáticos. As soluções alternativas, naqueles momentos históricos, poderiam trazer outro tipo de vantagem e corresponderiam a uma visão mais “simples” do aumento da margem de manobra.

A concepção de autonomia, em 1960 e 1975, deverá, também, ser analisado do ângulo de quem ganha politicamente com sua adoção? O Estado se fortalece e, com ele, que grupos? Quem é o sujeito — além do Estado — que ganha com o aumento da margem de manobra diplomática. Essa pergunta já faz parte de um universo que a análise exclusivamente diplomática não resolve. A indagação abre o tema do tipo de sistema de dominação, nos dois períodos que examinamos, de suas diferenças e semelhanças. E, o passo seguinte, mais sociológico do que diplomático, é o de investigar como se traduzem socialmente os ganhos derivados das diversas opções de política externa.

IV. Análise das vantagens políticas:

Na identificação de autonomia e universalização, o ganho político é evidente e o discurso desempenha o seu papel. É um recurso de poder, uma baliza positiva, que traz ganhos internos, à medida que, sobretudo no pragmatismo, ajuda ao consenso e realiza, no internacional, uma prática democrática que a abertura de Geisel anunciava internamente e, também, ga-

nhos diplomáticos, à medida que a atitude reformista — e, em certas circunstâncias, claramente diferenciada da atitude das superpotências — cria pontes com áreas novas para a política externa (especialmente, a África e o Oriente Médio).

Vale lembrar que a relação interna-externa é mais complexa no período Geisel do que no Jânio-Jango. Neste, como vimos, a polarização interna reforça a polêmica sobre o processo internacional. Com Geisel, o movimento é mais sutil. O “terceiro-mundismo” não fecha as portas para as potências ocidentais e o momento é rico na aproximação com a Alemanha e o Japão.

V. Limites:

Os limites reais do discurso autonomista só se revelam plenamente quando muda a situação histórica. A teoria da autonomia, tanto em 1960 quanto em 1974, depende de um mundo irrazoável para afirmar-se razoável. A razão brasileira, e dos países em desenvolvimento, define-se por contraste com a irracionalidade dos poderosos, que tinha expressões claras na corrida armamentista, na exacerbação de crises regionais, na resistência a mudar uma ordem econômica claramente injusta. Com o esgotamento da Guerra Fria e a consagração liberal, o desafio, para os países sem reserva de poder, é justamente o de redesenhar argumentos de razão, refazer o discurso.

Notas

1. Publicado anteriormente em J. A. Guilhon de Albuquerque (organizador), *Crescimento, Modernização e Política Externa*, São Paulo, Cultura Editores Associados, 1996, pp. 229-336.
2. Vários países desses dois continentes achavam também que o desenvolvimento deveria ter precedência sobre as alianças que causaram a bipolarização do mundo em dois campos de guerra. O Brasil concordava com esses países em muitas questões.
3. Para uma comparação interessante, vejam-se os vols. VII e VIII, da coleção *México en el Mundo*, escritos, respectivamente, por Blanca Torres e Carlos Rico.

4. "O Executivo, que normalmente liderava o movimento da reforma, provavelmente tem uma capacidade de manobra bem maior nesse campo do que teria no campo doméstico."

5. Isto não quer dizer que as questões latino-americanas "concretas" não sejam importantes nem tão pouco que a atitude brasileira no continente não seja decisiva para definir o perfil diplomático do país. Basta lembrar que a boa convivência com os dez vizinhos é um dos esteios da confiabilidade diplomática do Brasil. Exatamente por isto, pelas boas relações com os vizinhos, que se torna verdadeiramente base de uma doutrina diplomática mais que secular, no plano do discurso, as relações com a América Latina não mostram variações significativas. Como dirá Silveria, na ESG, em 1974, para uma atuação internacional mais ampla do Brasil, "é imprescindível um relacionamento positivo com as nações vizinhas ... É necessário que não floresçam antagonismos regionais que conduzam ao desperdício de recursos em querelas localizadas." (ESG - 1974)

6. Na versão original deste ensaio, foram usados, para citação, os textos de discursos disponíveis na Divisão das Nações Unidas, do Itamaraty. São cópias para leitura. Para o período do pragmatismo, a Resenha de Política Externa traz a íntegra dos textos. Em 1995, L.F. Seixas Corrêa, publicou o livro *A Palavra do Brasil na Nações Unidas*, Brasília, Funag, 1995, que traz a coleção completa dos discursos brasileiros nas Nações Unidas até 1995. Acrescentamos às citações de trechos dos discursos, a referência ao livro de Seixas Corrêa.

7. Dados compilados pela Divisão de Pesquisa, do Departamento Econômico do Ministério das Relações Exteriores.

8. No caso da política africana, posso fazer uma referência pessoal. Em 1976, em palestras em escolas militares, uma das questões recorrentes era o reconhecimento de Angola, que se alegava ser incompatível com a "luta contra o comunismo", que deveria permanecer à ação externa do Brasil. Este tipo de atitude estava ainda mais arraigado no caso de Cuba, que, para setores militares e de informação, representava uma ameaça concreta à segurança. Essa atitude permanece até meados da década de 1980 e ainda é, contra ela, que se tecem os argumentos do Itamaraty para defender o reatamento das relações diplomáticas em Cuba.

9. A inspiração e o modelo para esse estudo veio da tese que o embaixador Seixas Corrêa apresentou, em 1981, ao Curso de Altos Estudos, do Instituto Rio Branco.

10. Uma vantagem adicional é o fato de, por serem universais, esses temas facilitarem a comparação com o discurso de outros países. Abrem, ademais, caminho para as classificações e tipificações de posições internacionais. A desvantagem, como veremos, advém do fato de serem temas globais, articulados, às vezes, de forma abstrata. É necessário, portanto, entender que, ao analisá-los, estamos dando somente um primeiro e modesto passo com vista a compreender a lógica e a prática política da PEI e do PR.

11. Aliás, outros aspectos inovadores já se encontram na diplomacia do Juscelino, a começar por uma preocupação de renovar, por intermédio da OPA, o relacionamento América Latina-EUA.

12. A atitude não-alinhada não significou, porém, adesão ao Movimento Não-alinhado que, ao nascer, tinha contornos afro-asiáticos. Arinos explica a não-participação brasileira pelos constrangimentos à liberdade de atuação que traria, e essa justificativa passou a ser, desde então, a adotada pelo Itamaraty (Araújo, 1970, p. 152). Éramos tão "não-alinhados" que nem ao Movimento aderíamos.

13. PEDS = países em desenvolvimento.

14. Unido = United Nations Industrial Development Organization.

15. Unctad = United Nations Conference on Trade and Development.

16. ...podem tentar intensificá-lo, agravando alguns dos problemas entre os campos, ou minimizá-lo, oferecendo seus bons serviços e gabinetes como mediadores entre as partes.

17. Esta atitude está na base de uma pertinente observação oral do embaixador Paulo Nogueira Batista, de que, no pragmatismo, não havia, como na PEI, um "projeto de autonomia" e sim esforço permanente de abrir espaços diplomáticos em situações específicas. De qualquer forma, a inspiração é "autonomista" e a resultante, também será.

18. Um bom estudo das variações é o de Carlos Estevam Martins, "A Evolução da Política Externa Brasileira na Década 64/74". Estudos Cebrap nº 12, 1975.

19. A noção de congelamento também permite um distanciamento em relação às duas superpotências que, agora, neste marco conceitual, são, ambas, criticadas porque exercem um condomínio de poder que imobiliza o sistema internacional, não permite a "ascensão" dos países médios.

20. O tema de potência média tem sido objeto dos estudos de Celso Lafer. (1982, p. 134 e segs; 1984, p. 142 e segs)

21. Para um bom resumo das propostas a que corresponderia esses conceitos, ver Pinheiro Guimarães, S. "A Nova ordem Internacional, o Terceiro Mundo e o Brasil", trabalho apresentado na 43ª Reunião da SBPC, Rio de Janeiro, julho de 1991, especialmente p. 22.

22. A tese pode ser qualificada. Vejam-se, as hipóteses de Storrs sobre a eventual possibilidade de uma guinada "desenvolvimentista" de Jânio (Storrs, 1973, p. 446). De outra parte, se aceitamos a tese da vocação autoritária de Jânio — e, conseqüentemente, a renúncia, como primeiro passo de um golpe —, a política externa independente poderia ser vista como movimento antecipatório de um novo regime no Brasil.

23. Devo boa parte dessas observações a um texto informal, mas extremamente revelador, preparado pelo embaixador Luiz Felipe Lampreia sobre o "momento de gestão" da política externa que Silveira comandou.

24. Uma das mais sofisticadas e completas análises das variedades de "situações brasileiras" foi elaborada por Maria Regina Soares Lima, em sua tese de doutoramento. "A mesma política externa tem de lidar, dependendo do tema, com situações que vão da dependência à hegemonia.

Bibliografia

Documentação

Os textos de discursos na Nações Unidas encontram-se publicados, em inglês, nos *Anais da Assembléia Geral*. No Brasil, os da gestão Silveira estão disponíveis na *Resenha de Política Externa*, publicação regular do Ministério das Relações Exteriores. Ver também, como assinala a nota 6, o livro de Seixas Corrêa.

Foram consultadas as Mensagens enviadas pelos presidentes da República ao Congresso, os documentos sobre relações internacionais do Arquivo San Tiago Dantas, depositado no Arquivo Nacional, e os textos de conferências na ESG, pronunciados pelo ministro Silveira.

Livros e artigos

ARAÚJO, B.J. "A política externa no governo Jânio Quadros", trabalho apresentado ao II Seminário Nacional, USP, Política Internacional & Comparada, 1991.

_____, "Politique Extérieure et Contradictions du Capitalisme Dépendant: Le Gouvernement Jânio Quadros au Brésil", Tese de Doutorado do 3º Ciclo, apresentada ao Centro Universitário de Vincennes, 1970.

ARINOS, A. *A alma do Tempo*, Rio de Janeiro, José Olympio, 1979.

BRITO CRUZ, J.H. Aspectos da Evolução da Diplomacia Brasileira no Período da "Política Externa Independente", in *Ensaio de História Diplomática do Brasil (1930-1986)* org. Sérgio Danesc, Cadernos do IPRI, nº 2, Brasília, 1989.

BURNS, B. "Tradition and Variation in Brazilian Foreign Policy" in *Journal of Inter-American Studies*, vol. IX, nº 2, 1967, pp. 195-212.

CARDOSO, M.L. "Ideologia do Desenvolvimento, Brasil: JK - JQ". Tese de doutoramento apresentada à USP, São Paulo, 1972.

DANTAS, S. *Perfis parlamentares*, seleção e introdução de Marcílio Marques Moreira, Brasília, Câmara dos Deputados, 1983.

HOLBRAAD, C. *Middle powers in international politics*, Nova York, St. Martin's Press, 1984.

JAGUARIBE, H. *Novo cenário internacional*, Rio de Janeiro, Editora Guanabara, 1986.

_____, O nacionalismo na realidade brasileira, Rio, ISEB, 1958.

KAPLAN, M. Variants on six models of the international system, In Rose-nau, J. (ed). *International Politics and Foreign Relations*, Nova York, The Free Press, 1969, pp. 291-304.

LAFER, C. O. *Brasil e a crise do sistema mundial*, São Paulo, Perspectiva, 1984.

_____, *Paradoxos e possibilidades*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1982.

_____, "Uma interpretação do sistema de relações internacionais do Brasil" In Lafer e Penã, *Argentina e Brasil no Sistema das Relações Internacionais*, São Paulo, Duas Cidades, 1973.

LAMPREIA, L.F. Nota manuscrita s/d feita a pedido do autor sobre o início da gestão Silveira.

MARTINS, C. E. "A evolução da política externa brasileira na década 64-74", *Novos Estudos Cebrap*, nº 12, 1975.

MOURA, G. *A autonomia da dependência*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1980.

QUADROS, J. "A nova política externa do Brasil", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 4 nº 1, 1962, pp. 150-6 (o artigo foi

originalmente publicado na *Foreign Affairs*, na edição de outubro de 1961).

RICO, C. *Hacia la Globalización, in Mexico y el Mundo*, vol. VIII, México, Senado de la República, 1991.

SCHLESINGER, A. *The cycles of American History*, Boston, Houghton Mifflin Co. 1986.

SEIXAS CORRÊA, "Da confrontação à confrontação: as relações EUA-URSS, o Brasil e as superpotências". Tese apresentada ao IV Curso de Altos Estudos, do Instituto Rio Branco, Brasília, 1981. Ver também, do mesmo autor, *A palavra do Brasil nas Nações Unidas*, Brasil, Funag, 1995.

SKIDMORE, T. *Brasil: De Castelo a Tancredo*, Rio de Janeiro, Paz da Terra, 1988.

SOARES DE LIMA, M.R. "The political economy of Brazilian foreign policy: nuclear energy, Trade and Iatipu", tese de doutoramento apresentada à Universidade de Vanderbilt, agosto de 1986.

SOUTO MAIOR, L. "O pragmatismo responsável", 1991, (mimeo).

STORRS, K. L. "Brazil's Independent Foreign policy, 1961-1964: Background, Tenets, Linkage to Domestic Politics, and Aftermath". Tese de Doutorado, apresentada à Faculdade de Cornell, janeiro de 1973. Publicada pelo Latin American Studies Program Dissertation Series.

TORRES, B. *De la Guerra al Mundo Bipolar, in Mexico y el Mundo*, vol. VII, México, Senado de la Republica, 1991.

WALTZ, K. *Man, the State and War*, Nova York, Columbia University Press, 1959.

ALGUNS ASPECTOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA

Já se disse que o Brasil é um "país de contrastes". De fato, e em muitas áreas. Não são, porém, contrastes estáticos, paralisantes. Podem ser dolorosos e exigir superação, como o atraso na correção das desigualdades sociais; podem expressar diversidade e, nesse caso, requererem estímulo, como a variedade cultural. O fato é que os contrastes estão em movimento, alteram-se continuamente, e captar o extraordinário dinamismo que caracteriza o país é o primeiro dever de quem pretende analisá-lo.

De qualquer ângulo que olhemos o Brasil, a marca inevitável será a da transformação. Se pensarmos na estrutura socioeconômica, observamos, nos últimos anos, que a população cresceu de 52 milhões de habitantes em 1950 para mais de 150 milhões nos dias de hoje (crescemos praticamente duas vezes a Itália em 40 anos). Houve, paralelamente, um processo amplíssimo de urbanização. Em 1940, a população urbana representava 31% da total e hoje, 76%. As conseqüências de mudanças de tal magnitude são profundas e de difícil manejo. Se olharmos para a economia, vemos que a industrialização avança em ritmo extremamente rápido. Há 50 anos, éramos uma economia agrária e as nossas exportações praticamente se restringiam a produtos agrícolas (o café representava quase dois terços da pauta). Hoje, temos talvez a mais pujante economia industrial do mundo em desenvolvimento e, em algumas áreas, como a computação bancária, estamos na vanguarda. De outro lado, o crescimento não foi suficiente para gerar transformações de igual escala na área social e permitir a superação de iniquidades e desequilíbrios.