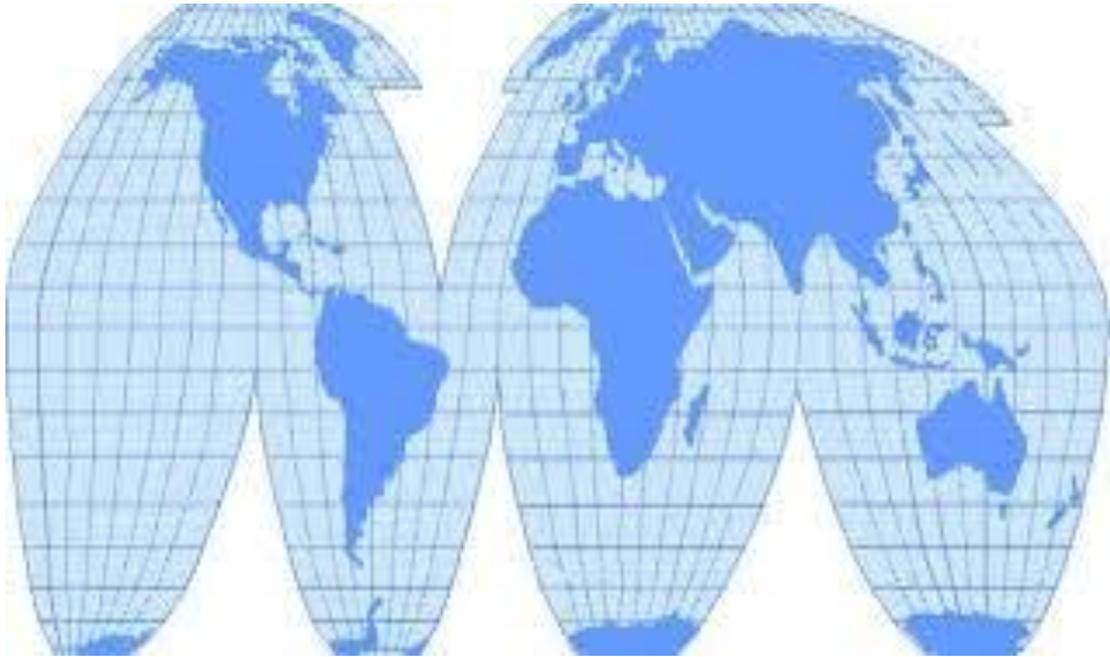


Paulo Roberto de Almeida



***APOGEU E DEMOLIÇÃO DA
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA
REFLEXÕES DE UM DIPLOMATA NÃO CONVENCIONAL***

**Brasília
Diplomatizzando
2020**

Apogeu e demolição da política externa brasileira
Reflexões de um diplomata não convencional

.....

Apogeu e demolição da política externa brasileira
Reflexões de um diplomata não convencional

Paulo Roberto de Almeida

Doutor em ciências sociais.
Mestre em economia internacional.
Diplomata.

Diplomatizzando - 2020

Direitos de publicação reservados:
© **Paulo Roberto de Almeida**
2020

ALMEIDA, Paulo Roberto.

Apogeu e demolição da política externa brasileira: reflexões de um diplomata não convencional; Brasília: Diplomattizando, 2020.
245 p.

1. Política internacional. 2. Relações internacionais.
3. Diplomacia brasileira. 4. Política externa. 5. Título

Informação sobre a capa: composição do autor sobre ilustração do Google Images

Contato com o autor:

www.pralmeida.org
pralmeida@me.com
(61) 99176-9412

Esta versão: 12/12/2020

Para o Brasil, esta é a hora do domínio das trevas. O Brasil nos dói, faz sofrer nosso coração de brasileiros. Também em nosso caso, a primeira atitude terá de ser a vergonha das coisas presentes como condição para despertar o espírito da nação. Reformar e purificar as instituições políticas, reaprender a crescer para poder suprimir a miséria e reduzir a desigualdade e a injustiça, integrar os excluídos, humanizar a vida social. Ao longo de todo este livro, tentou-se jamais separar a narrativa da evolução da política externa da História com maiúscula, envolvente e global, política, social, econômica. A diplomacia em geral fez sua parte e até não se saiu mal em comparação a alguns outros setores. Chegou-se, porém, ao ponto extremo em que não mais é possível que um setor possa continuar a construir, se outros elementos mais poderosos, como o sistema político, comprazem-se em demolir. A partir de agora, mais ainda que no passado, a construção do Brasil terá de ser integral, e a contribuição da diplomacia na edificação dependerá da regeneração do todo.

Rubens Ricupero:
A Diplomacia na Construção do Brasil, 1750-2016
(Rio de Janeiro: Versal, 2017, p. 738-9)

.....
Índice

Prefácio:

Uma história sincera do Itamaraty?

1. Um novo animal na paisagem: o globalismo e os seus descontentes

- 1.1. Dos antiglobalizadores aos antiglobalistas?
- 1.2. *À la recherche du globalisme perdu*
- 1.3. Os nacionalismos canhestros: genitores do antiglobalismo

2. As relações internacionais do Brasil em perspectiva histórica

- 2.1. Padrões e tendências das relações internacionais do Brasil
- 2.2. Etapas das relações internacionais do Brasil
 - 2.2.1. O Império: a construção da nação e as bases da diplomacia
 - 2.2.2. A Velha República: os mitos e as deficiências da política externa
 - 2.2.3. A era Vargas: escolhas estratégicas, a despeito de tudo
 - 2.2.4. O regime militar: consolidação do corporativismo diplomático
- 2.3. A redemocratização e as relações exteriores do Brasil
 - 2.3.1. Uma periodização diplomática para o período contemporâneo
 - 2.3.2. A restauração constitucional e os erros econômicos
 - 2.3.3. Os anos turbulentos das revisões radicais do momento neoliberal
 - 2.3.4. Estabilização macroeconômica e nova presença internacional
 - 2.3.5. A primeira era do Nunca Antes: a diplomacia personalista de Lula
 - 2.3.6. Uma transição pouco convencional: retornando a padrões anteriores
 - 2.3.7. Uma segunda era do Nunca Antes: a diplomacia bizarra de Bolsonaro
- 2.4. O que concluir de tudo isto? Que lições ficam de nossa trajetória histórica?
- 2.5. Nota final: reformas internas e inserção na globalização

3. Processos decisórios na história da política externa brasileira

- 3.1. O que define um processo decisório: observações preliminares
- 3.2. A diplomacia brasileira como instituição
- 3.3. A estrutura orgânica da diplomacia brasileira
- 3.4. Os processos decisórios na diplomacia brasileira
- 3.5. Virtudes e defeitos do processo decisório na diplomacia lulopetista
- 3.6. A degradação da cadeia de decisão no governo Bolsonaro
- 3.7. Conclusões: como funciona, como talvez devesse funcionar...

4. A política da política externa: as várias diplomacias presidenciais

- 4.1. Participação dos presidentes em política externa: da omissão ao ativismo
- 4.2. O início da liderança presidencial em política externa: a era Vargas
- 4.3. JK e o desenvolvimentismo: a caminho da política externa independente
- 4.4. O regime militar: tudo pelo “Brasil Grande Potência”
- 4.5. Redemocratização: crise externa e integração regional
- 4.6. Os anos FHC: enfim, uma diplomacia presidencial
- 4.7. Os anos Lula: o ativismo como norma, o personalismo como finalidade
- 4.8. A tímida diplomacia presidencial de Michel Temer
- 4.9. A antidiplomacia de Bolsonaro e dos assessores aloprados: afundamento
- 4.9. Conclusões: caminhos erráticos da diplomacia presidencial brasileira

5. O outro lado da glória: o reverso da medalha da diplomacia brasileira

- 5.1. Tropeços na independência e durante o império
- 5.2. Os fracassos da primeira diplomacia republicana
- 5.3. A difícil construção de uma diplomacia autônoma, e consciente de sê-la
- 5.4. A diplomacia profissional, como base da diplomacia presidencial
- 5.5. A deformação da política externa sob a diplomacia bolsolavista

6. Relações com o Big Brother e os vizinhos regionais

Introdução: a importância da descontinuidade, em circunstâncias inéditas

- 6.1. A importância histórica das relações regionais e hemisféricas
- 6.2. Da aliança não escrita aos impasses políticos e econômicos
- 6.3. Bolsonaro e uma inédita relação de alinhamento sem barganha
- 6.4. A desintegração regional e o desalinhamento com os vizinhos
- 6.5. Qual o futuro da integração, do Mercosul, da política externa brasileira?

7. Degradação democrática e demolição diplomática

- 7.1. O destino da nação: declínio ou renovação da democracia brasileira?
- 7.2. A História não se repete, nem mesmo como farsa
- 7.3. O que fazer na ausência de um estadista circunstancial?
- 7.4. Uma inédita ruptura nos padrões tradicionais da política externa
- 7.5. O alinhamento automático ao presidente Trump: um escândalo temporário
- 7.6. A hostilidade em relação à China como critério da identidade comum
- 7.7. O isolamento na esfera internacional e no contexto regional
- 7.8. O caso da tecnologia 5G: prejuízos reais em qualquer hipótese
- 7.9. O caso da Amazônia: uma extraordinária vocação para o erro
- 7.10. A postura no caso da pandemia da COVID: negacionismo em toda a linha
- 7.11. Uma nova Idade das Trevas?

8. Um exercício de planejamento estratégico para a diplomacia

Introdução: demolição e reconstrução da diplomacia brasileira

- 8.1. A política externa e a diplomacia no desenvolvimento nacional
 - 8.1.1. Etapas percorridas em 200 anos de história institucional
 - 8.1.2. Os desafios: uma matriz dos recursos e das debilidades nacionais
- 8.2. Campos de atuação da diplomacia e da política externa
 - 8.2.1. Multilateralismo, regionalismo e bilateralismo como instrumentos
 - 8.2.2. A política externa multilateral: interfaces políticas e econômicas
 - 8.2.3. A geografia política e a geoeconomia global das relações exteriores
 - 8.2.4. América do Sul: eixo de um espaço econômico integrado
 - 8.2.5. O multilateralismo econômico: eixo da inserção global do país
 - 8.2.6. Ambientalismo e sustentabilidade: eixos dos padrões produtivos
 - 8.2.7. Direitos humanos e democracia: eixos da proposta ética do país
 - 8.2.8. Blocos e alianças estratégicas na matriz externa
 - 8.2.9. Relações com parceiros bilaterais e regionais
 - 8.2.10. Vantagens comparativas e exploração de novas possibilidades
 - 8.2.11. Integração política externa e políticas de desenvolvimento
- 8.3. O Itamaraty como força motriz da inserção global do Brasil
 - 8.3.1. Gestão da Casa, com base nas melhores práticas da governança
 - 8.3.2. Responsabilização, abertura e transparência nas funções
 - 8.3.3. Capital humano de alta qualidade: base de uma diplomacia eficaz

8.3.4. Planejamento estratégico como prática contínua da diplomacia

Conclusões:

Um governo dantesco e os desafios de uma diplomacia ideológica

Bibliografia e referências

Nota sobre o autor

Prefácio

Uma história sincera do Itamaraty?

Entre a última década do século XX e a primeira do século XXI — quando o mundo finalmente se libertou da velha Guerra Fria geopolítica, com a implosão do socialismo e o desaparecimento da União Soviética, e adentrava, talvez, numa nova Guerra Fria econômica, com a ascensão fulgurante da China —, a política externa brasileira conheceu um possível apogeu. Simultaneamente, e daí decorrente, a diplomacia profissional desfrutava de seu maior prestígio, bem merecido.

Nos dias que correm, nos dois anos finais da segunda década deste século, ambas, a política externa e a diplomacia, enfrentam o que foi chamado de demolição, tanto no plano substantivo — o do conteúdo da política externa — quanto no plano operacional ou institucional, ou seja, o da diplomacia. O contraste não poderia ser maior, o que talvez explique que, nos dezoito primeiros anos deste milênio, eu tenha publicado cinco livros, especificamente sobre as relações internacionais e a política externa do Brasil, e que desde o início de 2019, eu já tenha publicado quatro livros sobre os mesmos temas, sendo este o quinto.

Acompanhei, algumas vezes como ator ou protagonista, outras vezes mais como observador ou espectador engajado, os principais episódios e desenvolvimentos dessas duas décadas, sobre elas oferecendo minhas análises críticas, observações, comentários, meu testemunho e minhas reflexões numa dúzia de livros, incluindo obras sobre outros temas, que não apenas política externa e diplomacia brasileira, em edições de autor e em formato digital, grande parte disponíveis nas plataformas de interação acadêmica; Todos os demais temas — isto é, integração, globalização, política econômica brasileira, história econômica, economia mundial, resenhas de livros, artigos sobre a atualidade internacional – figuram numa infinidade de artigos, notas e postagens – notadamente em meus blogs e ferramentas de comunicação – que cobriram, mais especialmente, minhas “afinidades eletivas”, isto é, meus campos de estudos, pesquisas, aulas e trabalho, em relações econômicas internacionais: integração regional, comércio mundial, finanças internacionais, investimentos estrangeiros, propriedade intelectual, história diplomática e as relações exteriores do Brasil.

Posso dizer que fui feliz nessas duas vertentes de minha vida adulta e profissional, as atividades diplomáticas, por um lado, as lides acadêmicas, por outro, estas em meio a um intenso engajamento e dedicação na primeira vertente e, portanto, com algum sacrifício pessoal e familiar na segunda, mas este plenamente assumido, com tanto prazer e satisfação intelectual logrados, quanto na dimensão profissional. Na verdade, a atividade docente precede a inclusão na carreira diplomática, acompanhou sua trajetória em quase todas as etapas – no Brasil sempre, no exterior ocasionalmente – e explica essa feliz integração entre o desempenho profissional e o exercício docente, pois uma fecunda a outra e ambas estão igualmente presentes na produção intelectual.

No início daquela última década do século XX, eu estava concluindo meu terceiro posto na carreira, em Genebra, o primeiro multilateral (depois de dois primeiros bilaterais, o segundo coincidindo com um doutorado), sob a chefia do embaixador Rubens Ricupero, o que representou um grande aprendizado profissional, mas também um enorme desfrute intelectual. No primeiro ano da década de 90, eu já estava indo para o quarto posto, o segundo multilateral, na delegação junto à Aladi, em Montevideú, a convite do embaixador Rubens Barbosa, com quem havia trabalhado logo ao início da carreira, na Divisão de Europa Oriental, ou seja, o mundo do socialismo real, ainda durante a ditadura militar brasileira, cuja doutrina oficial era o anticomunismo (nessa época eu conservava meu caráter de marxista “não religioso”). Foi outra grande oportunidade de aprendizado profissional, sob uma das maiores e mais competentes chefias executivas do Itamaraty, e também mais uma chance de enriquecimento intelectual: foi do trabalho em Montevideú que retirei a matéria prima para o meu primeiro livro, sobre o Mercosul no contexto regional e internacional; a partir de então, não parei mais de preparar cada novo expediente profissional, cada novo paper acadêmico, cada palestra dada, como partes substantivas de um novo livro.

Talvez aquelas duas décadas de “apogeu diplomático” – um conceito objetivo, que significa tanto fastígio, quanto excelência – possam ser concentradas num único decênio, a segunda metade dos anos noventa e o primeiro lustro do novo milênio: antes disso vivíamos a voragem inflacionária dos anos Collor e Itamar; depois de 2005, atravessamos certa húbri lulopetista, quando o excesso de autoconfiança do presidente e do seu chanceler diplomático desembocaram em certos exageros terceiro-mundistas, provavelmente motivados pela ambição megalomaniaca do presidente na eventual conquista de um Prêmio Nobel da Paz. Mesmo praticando uma diplomacia que não era, em sua essência, muito diferente da anterior, os lulopetistas insistiam em se demarcar da política externa da fase socialdemocrata,

classificando todo o período precedente sob o signo “neoliberal”. Não importa muito agora, pois essas duas décadas corresponderam, de fato, ao período de maior expressão e atuação da diplomacia profissional, em toda a extensão de suas qualidades técnicas e intelectuais, com alguns aportes “externos” aqui e ali, como nos casos de chanceleres de fora da carreira: Francisco Rezek, Celso Lafer e Fernando Henrique, por exemplo; havia ainda o *apparatchik* do PT, também chamado de “chanceler para a América Latina”, que atuava como conselheiro presidencial, mas que respeitava a expertise dos diplomatas profissionais. Depois de uma longa sucessão de chanceleres de carreira na fase lulopetista, dois políticos, senadores do PSDB, ocuparam a chancelaria na transição entre o lulopetismo e essa coisa que foi apelidada de bolsonarismo. No período final do lulopetismo, se registrou um relativo declínio da qualidade da política externa e uma perda de prestígio de sua diplomacia, durante um mandato e meio sob o comando da sucessora de Lula.

Mas já a partir do segundo mandato de Lula (2007-2010), tinha ocorrido certa exacerbação do ativismo diplomático do chefe petista, bem mais em função da sua megalomania do que a iniciativas do próprio corpo profissional. Este, em vários casos, nem tomava conhecimento de certos lances da diplomacia “paralela” (e clandestina) do assessor presidencial partidário ou do próprio chanceler: relações com os comunistas cubanos, com os aliados bolivarianos ou “paz na Palestina” e programa nuclear iraniano. Foi a partir do terceiro governo petista, com a inoperância total em diplomacia da presidente escolhida por Lula para ser uma simples boneca de ventríloquo do chefe, que as coisas começaram a se deteriorar do lado da política externa. Por alguma razão desconhecida, Dilma Rousseff tinha desprezo pelos diplomatas, e se enfasiava com a agenda diplomática, a ponto de deixar embaixadores designados aguardando numa longa fila para entregar suas credenciais.

Depois que, nas eleições de 2014, os diplomatas apostaram na sua derrota, eles e a política externa se viram livres da incômoda presidente com o impeachment de 2016, produto secundário da maior recessão de nossa história, mas também por infrações à Lei de Responsabilidade Fiscal e a disposições orçamentárias. A partir daí, dois chanceleres políticos operaram um retorno da diplomacia e da política externa a padrões tradicionais e mais conformes aos métodos de trabalho do Itamaraty. Foi quando, depois de muito tempo sem qualquer cargo na Secretaria de Estado, voltei a emprestar minha força de trabalho à diplomacia brasileira, passando a chefiar, na duração do governo Temer, o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, o *think tank* do Itamaraty.

Tão pronto ficaram claras as tendências eleitorais no início do segundo semestre de 2018, eu tinha certeza de que seria exonerado no primeiro dia do novo governo, em função das posturas adiantadas durante a campanha eleitoral e no período de transição. No final desse ano, um grupo de amadores em diplomacia se reuniu secretamente à margem da Casa para operar uma reforma completa na estrutura orgânica, nas unidades setoriais da Secretaria de Estado e nas próprias orientações fundamentais da política externa, sem que qualquer consulta ou informação fossem efetuadas junto à diplomacia profissional. Essa foi a primeira das violências perpetradas contra o Itamaraty. Muitas outras seriam exercidas de modo sistemático e contínuo, nos dois anos decorridos desde então, contra valores e princípios tradicionais da diplomacia, a começar por um bizarro, inaceitável e ridículo antimultilateralismo, uma cópia grotesca do “antiglobalismo” que era praticado pela diplomacia americana sob Trump, e que também se inspirava nas teorias conspiratórias da nova direita americana.

O conceito de apogeu, empregado para caracterizar a política externa e a diplomacia nas décadas anteriores ao presente governo – resultado da lenta acumulação de aperfeiçoamentos na substância e na forma das relações exteriores do Brasil –, pode ser considerado como pertencente ao terreno de uma avaliação objetiva, como se a condução dos processos e uma avaliação positiva das realizações alcançadas surgissem a partir de um julgamento factual. Já o conceito de demolição é um conceito ativo, digamos na primeira pessoa – inclusive dada a extrema personalização de todas as políticas públicas sob Bolsonaro –, uma vez que foi o próprio presidente e seu chanceler que declararam o muito que havia a ser “destruído” no Brasil, para adequá-lo e torná-lo conforme ao primeiro governo assumidamente de direita ou de extrema direita no país.

A parte do “apogeu” da política externa e da diplomacia está descrita e analisada nos capítulos iniciais, que se referem ao itinerário histórico das relações internacionais, o processo decisório na diplomacia brasileira e o exercício da liderança presidencial nessa política. A “demolição”, por sua vez, ainda está em curso, como todos podem constatar, e dela trato dentro das possibilidades do momento, quando vários insucessos e frustrações já se acumularam, em decorrência de uma direção inepta (ou de uma falta completa de visão do país e do mundo), em face das incertezas que ainda podem vir pela frente.

Minha intenção, inicialmente, seria a de oferecer uma espécie de história sincera do Itamaraty, um projeto que tenho em mente já há algum tempo. Temo, contudo, que ele talvez só possa ser conduzido depois que corações e mentes, ou sobretudo o falar, sejam liberados

do ambiente de intimidação que paira atualmente sobre a diplomacia profissional, na Secretaria de Estado e em praticamente todos os postos no exterior. É conhecido, por exemplo, que a partir do marco cronológico das eleições de 2018, e sobretudo a partir de 2019, muitos colegas preferiram ser removidos para consulados, do que ter de cumprir as instruções mais estapafúrdias jamais recebidas por chefes de postos em embaixadas ou delegações junto a órgãos multilaterais (estas especialmente visadas pelos fanáticos do antiglobalismo).

Como descrevi no primeiro livro dedicado aos responsáveis pela “nova política externa para o povo”, estamos em face de uma “miséria da diplomacia”, feita a partir da “destruição da inteligência no Itamaraty”: as antigas posturas fundamentadas em bases técnicas, centradas exclusivamente nos interesses nacionais, foram substituídas por uma série de irracionalidades ideológicas, identificadas com os preconceitos da nova direita, alinhadas, não aos interesses brasileiros, mas aos do governo Trump. Depois disso, o Itamaraty entra num “labirinto de sombras” — título de meu segundo livro — para o qual o adjetivo “sincera” não mais poderia ser aplicado, uma vez que interlocutores da ativa passaram a enfrentar enormes dificuldades para se expressar com toda clareza e transparência sobre uma das fases mais obscuras e vergonhosas da política externa e da diplomacia. O Serviço Exterior passou a ser constrangido, e a viver encabulado, por mais deformações e mentiras do que, comparativamente, no período da ditadura militar, quando agentes consulares eram impedidos de sequer expedir certidões, passaportes e outros documentos para os adversários exilados do regime ou a seus familiares.

Finalmente, meu mais recente livro dedicado ao trabalho de “demolição” revelou uma “certa ideia do Itamaraty”, no qual eu também tratei dos possíveis caminhos para a “reconstrução da política externa e a restauração da diplomacia”. Não é uma tarefa fácil, tantas são as incongruências, o desprestígio, o isolamento regional e internacional aos quais o Brasil e sua diplomacia foram relegados em dois anos de dismantelamento promovido pelo próprio governo, contra uma de suas instituições mais renomadas. Vários ex-chanceleres estão ativos nessa reconstrução, ao divulgar, em 8 de maio de 2020, um “manifesto” – anexo a esse livro – apontando diversas inconstitucionalidades presentes na atual antidiplomacia e apresentando os fundamentos conceituais e os elementos práticos desse trabalho de restauração de uma política externa nacional.

O objetivo do presente livro, retomando alguns dos temas e escritos das obras anteriores, é o de relatar, na maior extensão possível, o “surrealismo exótico” sob o qual o Itamaraty e a própria diplomacia governamental passaram a viver desde 2019, quando os

titulares da área se aferraram às fantasmagorias demenciais de um guru expatriado. Elementos centrais nesse coquetel destrambelhado de “teses” conspiratórias partem de uma suposta ameaça do “globalismo”, mancomunado ao “comunismo”, junto a outras coisas bizarras como o “climatismo”, o “comercialismo” e outros “ismos”, como sendo os maiores perigos para a sobrevivência da “alma conservadora” do povo brasileiro, além de outras loucuras diplomáticas, só capazes de frequentar mentes muito doentias e desequilibradas. Infelizmente, é o que se registrou até aqui, numa esquizofrenia inédita em quase duzentos anos de história diplomática.

O lado sincero desta obra aparece na auto designação de “diplomata não convencional”, quando poderia ser, ainda mais sinceramente, a de “anarco-diplomata” – do grego *an + arkhé*, sem comando –, que consiste em minha disposição de falar abertamente sobre como o oportunismo rastaquera de certos vira-casacas é capaz de se colocar servilmente a serviço dos agentes mais aloprados de um suposto “movimento conservador”, que, na verdade, pertence bem mais à tribo obscurantista e reacionária dos novos bárbaros. Esse trabalho de denúncia, de crítica, mas também de contribuição preparatória ao esforço de reconstrução substantiva e formal da política externa e da diplomacia profissional terá continuidade, enquanto estivermos submetidos ao arbítrio dos lunáticos do poder, e a despeito do pântano circundante ao Itamaraty.

O ex-chanceler Azeredo da Silveira costumava dizer que a melhor qualidade do Itamaraty é saber renovar-se. Temo que a tarefa, da próxima vez, será muito mais complicada do que uma simples renovação. O trabalho consistirá em reconstruir os fundamentos conceituais da política externa e as bases operacionais de sua diplomacia, bastante abalados pelos golpes de borduna dos novos bárbaros. Nada que o corpo profissional não consiga fazer, desde que disponha de liberdade para mudar a maior parte, senão tudo, do que foi feito nos infelizes dois primeiros anos da bolsodiplomacia. Os ex-chanceleres já prepararam o “menu” dessa obra de reconstrução, mas será a nova geração que terá de arregaçar as mangas, limpar os escombros e restaurar as linhas suaves do Palácio dos Arcos, o nome do edifício onde está, em Brasília, o Itamaraty.

Brasília, 12 de dezembro de 2020

1. Um novo animal na paisagem: o globalismo e seus descontentes

1.1. Dos antiglobalizadores aos antiglobalistas?

Um dos meus trabalhos mais acessados, e citados, nos meios acadêmicos voltados para as relações internacionais nunca pretendeu, exatamente, constituir um paradigma dos estudos especializados sobre a globalização e seus descontentes. O texto organizado topicamente em torno das mais variadas questões levantadas, repetidamente, nos ruidosos jamborees anuais do Fórum Social Mundial, se destinava, tão somente, a responder, contestando, cada uma das estapafúrdias afirmações dos organizadores e dos participantes daqueles convescotes barulhentos que se congregavam em Porto Alegre, mais ou menos junto com as reuniões anuais do Fórum Econômico Mundial, e que pretendiam criar um “outro Brasil”, e até prometiam um “outro mundo possível”.

Eu sempre achei que um tão nobre objetivo seria não apenas desejável, como até mesmo recomendável, e ainda acho, mas não exatamente por meio das receitas e prescrições equivocadas recomendadas pelos antiglobalizadores. Nem vou entrar, agora, na suprema contradição desses sonhadores que, ao proclamar a necessidade desse novo “outro mundo”, o fazerem por meio de todos os gadgets do mundo realmente existente: celulares, redes, blogs e webpages, conexões online, todos eles trazendo logos e marcas de todas aquelas multinacionais tão desprezadas por eles, por serem, supostamente, produtoras de fome, desigualdade, desemprego, discriminação contra mulheres, nativos e negros, da destruição ambiental e de todos os demais reiterados vícios e os conhecidos pecados do puro e duro capitalismo velho de guerra.

Esse meu trabalho, de 2004, que tinha por título “Contra a antiglobalização: contradições, insuficiências e impasses do movimento antiglobalizador”, acabou sendo elevado aos primeiros lugares das plataformas de interação acadêmica, e ainda permanece no topo, a despeito de muitos outros textos de maior consistência analítica nos anos posteriores. Ele foi incluído, numa versão revista, em meu livro de 2011, *Globalizando: ensaios sobre a globalização e a antiglobalização* (Lumen Juris), mas a versão mais acessada foi aquela mesma do alinhamento preliminar de perguntas e respostas que eu havia elaborado mais ou menos rapidamente, pouco antes de mais uma daquelas inúteis quermesses dos antiglobalizadores na capital dos companheiros.

Não cabe, neste momento, voltar às “teses” e antíteses daquele texto, tanto porque a fauna bizarra dos antiglobalizadores acabou se diluindo na paisagem, a partir

do notório fracasso de suas propostas: todos aqueles jovens entusiastas acabaram mesmo se rendendo às delícias da globalização, deixando os velhos órfãos do socialismo falando sozinhos, uma vez que eles não tinham mesmo coisas mais inteligentes a dizer, a não ser as anacrônicas invectivas contra o capitalismo. Eu não mais me ocupei dessa tribo, e só me surpreendi alguns anos mais tarde a ver o texto ascender nas estatísticas de acesso; nem me preocupei em revisá-lo, porque considerei que não se deve bater em cachorro morto. Os antiglobalistas só são visíveis, atualmente, naquela terra dos irreduzíveis gauleses, onde eles preferem se chamar altermundialistas (e, no lugar da globalização, horrível termo anglo-saxão, referem-se à mundialização).

Mas, eis que, não mais que de repente, com a ascensão da nova direita, uma nova tribo surge na paisagem, os tais antiglobalistas, não tão gregários quanto aquelas centenas de jovens proclamando em uníssono que “um outro mundo é possível”, mas ainda assim energeticamente empenhados em fazer o miserável mundo do capitalismo globalizado retornar anacronicamente ao universo dos nacionalismos autárquicos, ao mundo do anti-Iluminismo, dos exclusivismos religiosos e da pureza cultural, obviamente ocidental. Na verdade, os antiglobalistas já faziam parte da paisagem há muito tempo, só que eles andavam escondidos, nunca foram expostos nas prateleiras dos supermercados dos modos possíveis de produção, limitados a poucos empórios especializados no bric-à-brac dos velhos tempos, junto com a roca de fiar e a tecelagem manual, praticamente uma droga proibida, restrita aos círculos restritos de conspiradores de outras épocas. De uns tempos para cá, eles saíram do armário e já exibem suas armas sem pudor nem vergonha, estão de roupas novas, mas continuam a ostentar as mesmas ideias vetustas, mas agora embaladas nas novas teorias do nacionalismo redentor.

Como muitos deles se proclamam voluntariamente anti-Iluministas, ou seja, pré-Revolução francesa, caberia, talvez, retomar algumas das bases intelectuais do movimento político que desembocou na grande revolução social que inaugurou a contemporaneidade, para, a partir daí, examinar o que essa tribo de regressistas pretende alcançar, ou impedir, com seus chamados vagamente templários, em todo caso fortemente impregnados de conteúdo religioso. Uma das mais famosas cabeças dentre aqueles que impulsionaram o “cahier de charges” dos políticos e intelectuais que contribuíram para a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, e depois para a Assembleia Constituinte, era um religioso, o Abade Emmanuel Joseph Sieyès, que no mesmo ano da queda da Bastilha, 1789, publicava seu ainda mais famoso panfleto: *Qu'est-ce que le Tiers État? – O que é o Terceiro Estado?*, isto é, a burguesia.

Sua resposta era muito simples: O Terceiro Estado é TUDO; o que foi ele na presente ordem política? NADA; e o que pede ele: a tornar-se ALGUMA COISA. Para o abade agitador, a burguesia era a nação completa, e não necessitava, para governar o país, dos dois outros estamentos: o clero e a nobreza.

Com o globalismo, acontece mais ou menos a mesma coisa, pelo menos do ponto de vista dos reacionários que lhe são opostos. Ele não era nada até recentemente, e de repente descobrimos que ele pretende ser tudo, controlar nações e povos inteiros, dispensar todos os governos nacionais e instalar sua dominação exclusiva sobre os indivíduos, até sobre suas almas, se formos acreditar em certos discursos do mais vibrante defensor do antiglobalismo, o chanceler acidental, que foi justamente escolhido pelo sofista que passa por guru filosófico da família que domina o Estado brasileiro. Vamos então começar como o Abade Sieyès, perguntando o que é o globalismo, o que ele pretende, e como os defensores da velha ordem pretendem atuar para obstar-lhe essa vocação globalizadora, que para eles é totalitária.

1.2. À la recherche du globalisme perdu

Para responder à questão, não é preciso escrever nenhum *Idiot's Guide to Globalism*, ou algum manual ainda mais simplório, do tipo *O Globalismo explicado às crianças*, porque esse tipo de literatura serviria apenas para confundir o cenário sobre o qual pretendem atuar os antiglobalistas, que possuem objetivos exatamente opostos, isto é, lutar contra esse aparentemente monstruoso ente metafísico que estaria ameaçando nossa soberania, se formos acreditar nos ideólogos que controlam a diplomacia e que entregaram a política externa brasileira de mãos e pés atados a um dirigente estrangeiro.

Como o autor destas linhas é um globalista convencido – como deve ser qualquer diplomata bem constituído, com a cabeça no lugar e perfeitamente à vontade nos foros multilaterais, como, por exemplo, o da OCDE, na qual os antiglobalistas contraditórios pretendem colocar o Brasil –, caberia questionar onde é que a pequena tribo de templários antiglobalistas vai buscar os fundamentos teóricos e sobretudo empíricos, se houver, de seus argumentos estapafúrdios sobre o globalismo. Como a grande maioria dos leitores não é provavelmente constituída por especialistas no globalismo – e nem poderia ser, uma vez que não se pode ser especialista em algo que não existe –, vamos buscar “esclarecimentos” nas palavras de um desses conselheiros presidenciais que pretendem mandar no chanceler acidental e na política externa. Transcrevo fielmente suas palavras, numa dessas palestras promovidas pelo novo foro

ideológico do bolsolavismo, a Fundação Alexandre de Gusmão, de tão grandes e ricas realizações em outros tempos, antes da EA, a Era dos Absurdos:

O globalismo é a tentativa de instrumentalização político-ideológica da globalização com a finalidade de promover uma transferência do eixo do poder decisório das nações para um corpo difuso de burocratas cosmopolitas e apátridas, que respondem não um corpo de eleitores mas um restrito conjunto de agentes de influência com acesso privilegiado a esses burocratas, o que no limite significa a substituição das democracias eleitorais representativas por um regime pouco transparente, no qual o poder decisório está concentrado nas mãos de alguns poucos privilegiados.

Gostou, caro leitor? Acho que está bem descrito, mas o problema é que eu não consigo encontrar esse monstro metafísico em nenhum lugar do mundo conhecido, seja ele plano ou redondo. Se alguém conseguir encontrar esse novo *avatar* por aí, gostaria, por favor, de ser avisado, para que eu tenha tempo de sacar o meu Proust da algibeira, ou da estante, sair à cata desse tal de globalismo, para poder perpetrar mais um daqueles panfletos pró-globalistas nos quais tenho me especializado desde a publicação, dez anos atrás, do meu livro já referido (livremente disponível nas minhas ferramentas de interação social): *Globalizando: ensaios sobre a globalização e a antiglobalização*. Mas tome cuidado, leitor: não vá deparar, nessas andanças, com um desses templários de capa e espada, de lança em riste, disposto a espetar um globalista assumido como este que vos escreve; certos cavaleiros obcecados por uma ideia fixa podem ser perigosos, pela sua fé cega nos perigos do globalismo e eventual faca amolada.

A breve – e que se espera frustrada – ascensão do antiglobalismo no Brasil se deu inteiramente à sombra e sob o estímulo do governo Donald Trump, nos Estados Unidos, em 2016, cuja propaganda política estava irracionalmente dirigida, entre outras supostas ameaças, contra o multilateralismo, de cujo impulso derivou o ainda mais esquizofrênico antiglobalismo. O obscuro diplomata que farejou tais instintos desde essa época construiu, de forma ainda mais bizarra, um estranho artigo para se encaixar na tendência ascendente, “Trump e o Ocidente”, no qual ele misturava digressões semi-históricas sobre a decadência da civilização judaico-cristã, estranhos lampejos religiosos que pouco tinham a ver com as relações internacionais, em geral, e as do Brasil, em especial, para proclamar, basicamente, que Trump era o único líder que poderia salvar o Ocidente de um terrível declínio em face dos suspeitos de sempre: outras culturas e religiões que, mesmo sendo globais, não eram ocidentais, e que portanto tinham de ser contidas, e se possível revertidas. Esse artigo foi usado de forma oportunista para servir de escada ideológica para qualificar seu autor junto ao guru da tribo política empenhada

na conquista do poder, dando ares de construção intelectual ao que nada mais era do que um ajuntamento heteróclito de ideias contraditórias, provavelmente incompreensíveis, na sua maior parte, para o chefão dessa tropa (que nunca deve ter lido tal peça bizarra).

A derrota do “salvador do Ocidente”, lamentada sinceramente, deixou órfãos os integrantes da pequena tribo dos antiglobalizadores tupiniquins, e abriu o caminho para a superação de suas idiotices no discurso diplomático brasileiro. Esse desvio ideológico da diplomacia brasileira, isto é, a esquizofrenia antimultilateralista, talvez não constitua, porém, o exemplo mais grave das deformações introduzidas na política externa desde o início de 2019. Nunca antes na história quase bicentenária do Itamaraty — mas que só exhibe essa designação há pouco mais de um século —, os diplomatas profissionais tinham assistido a cenas vergonhosamente explícitas de servilismo a uma potência estrangeira. Jamais o vetusto Ministério dos Negócios Estrangeiros, cujo primeiro chanceler tinha sido ninguém menos que o “pai fundador” José Bonifácio, na República convertido em Ministério das Relações Exteriores, tinha descido tão baixo na senda da servidão voluntária. Raras vezes, ou praticamente nunca, o Brasil tinha sido levado a tal constrangimento de ver o chefe de governo ou de Estado aderir aos ditames de qualquer outra nação; o governo Bolsonaro fez pior: levou a política externa a uma condição de submissão automática a um poder externo.

1.3. Os nacionalismos canhestros: genitores do antiglobalismo irracional

Revisando o itinerário conceitual de meus escritos dos anos 1990 e 2000 sobre a tribo dos antiglobalizadores, constato que muitos dos argumentos contra aquela tribo bem mais ruidosa – hoje praticamente silenciosa – poderiam ser igualmente aplicados à malta mais exígua dos antiglobalistas. Finalmente, várias de suas referências são, na essência, praticamente as mesmas, embora os primeiros pretendam ser de esquerda e os segundos têm orgulho de se proclamar de direita. Essas classificações derivam, como é óbvio, diretamente da Revolução francesa, e mostram uma resiliência extraordinária para uma era que já foi por diversas vezes chamada de pós-ideológica. Uma outra de suas heranças, ainda mais resiliente, é evidentemente, o nacionalismo.

O espectro político pós-1789 abriga as mais diferentes concepções sobre as formas de se conceber e organizar o Estado, a economia, a cultura, etc., indo geralmente da extrema-direita (reacionários radicais, tradicionalistas fundamentalistas) até a extrema-esquerda (revolucionários anarquistas, comunistas integrais), passando por todas as demais cores do leque, liberais clássicos, socialistas democráticos e outras.

Todas essas posturas são, em princípio, eleitoralmente legítimas, desde que respeitadas algumas normas fundamentais do jogo civilizatório: alternância no governo pelo voto popular, respeito a todas as liberdades democráticas, defesa dos direitos humanos, etc.

Tanto a esquerda, quanto a direita estão muito afastadas do espírito e da prática do liberalismo econômico, que significa uma ampla defesa da iniciativa privada, da abertura econômica, da liberalização comercial e do acolhimento sem restrições ao investimento estrangeiro, imigração mais fluída e de fluxos livres de capitais. Ambas tendem a ser nacionalistas e estatizantes, duas posturas igualmente nefastas ao crescimento econômico, ao desenvolvimento e à prosperidade social dos países. O Brasil, independentemente de ter tido alguns poucos governos de esquerda (menos frequentes por razões óbvias), quanto de direita (os mais “assíduos” na ocupação do poder), sempre foi basicamente nacionalista, fervorosamente nacionalista.

O nacionalismo de esquerda – que pode, na vertente econômica, ser também partilhado pela direita – tende a ser mais rastaquera, ao favorecer o protecionismo comercial, as restrições ao investimento estrangeiro, bloqueando, com isso, um ritmo mais pronunciado de crescimento e de empregos de qualidade para a população. O nacionalismo de direita, por sua vez, costuma ser mais agressivo, culturalmente canhestro, geralmente reacionário e frequentemente ignorante. Pode também ser racista, mas é distintamente xenófobo, como vários exemplos europeus o demonstram.

Ambos nacionalismos são patéticos e nefastos no plano econômico e até na dimensão civilizatória, quando se tornam excludentes e especialmente estúpidos em sua introversão ignorante e limitadora. Tanto a Europa dominada por governos de direita, quanto o governo Trump nos Estados Unidos constituem eloquentes exemplos desse tipo de deformação. O governo Bolsonaro não chegou a esses extremos de radicalização nacionalista, de extremismo no patriotismo canhestro, mas vários de seus mais altos representantes demonstraram aderir, pessoalmente, aos efeitos mais prosaicos, e mais irracionais, do antiglobalismo, do antimultilateralismo e da própria antiglobalização, o que diminuiu terrivelmente a imagem do Brasil aos olhos do mundo. Tais extremismos são especialmente nefastos não apenas na condução normal da diplomacia nacional, mas igualmente do ponto de vista dos padrões civilizatórios.

2. As relações internacionais do Brasil em perspectiva histórica

2.1. Padrões e tendências das relações internacionais do Brasil

Abordar a problemática dos padrões e tendências das relações internacionais do Brasil em perspectiva histórica implica, implícita ou explicitamente, examinar as mudanças de regime ocorridas em suas configurações ao longo do tempo, discorrer sobre eventuais paradigmas ou conceitos unificadores daquelas características em suas diferentes etapas, bem como tentar detectar aquilo que se costuma chamar de “linhas de continuidade” ou, alternativamente, “momentos de ruptura”, isto é, conjunturas de descontinuidade em relação aos traços predominantes na fase anterior. Representa também identificar os componentes definidores das relações exteriores do Brasil, no seu sentido amplo, em cada um dos períodos pretensamente homogêneos da história nacional, e aplicar, a esses conjuntos, alguns rótulos que supostamente ofereceriam uma síntese de suas identidades respectivas em uma dinâmica de sucessão de políticas.

Tais exercícios de síntese não faltam na historiografia nacional, eventualmente até na área das relações internacionais do Brasil, embora sejam bem mais comuns nas áreas da história política ou da econômica (Almeida, 2006). Eles começam sempre por algum tipo de periodização, que serve, justamente, para delimitar as grandes fases da história nacional. Os marcos definidores mais comumente aceitos na historiografia nacional poderiam ser representados por estes processos ou etapas da vida nacional: o período colonial, o primeiro e o segundo reinados (eventualmente intercalados pelas regências), a velha República, a era Vargas, a República de 1946, o regime militar e, para a fase mais recente, a da “nova República”, também identificada como de redemocratização, embora já se esteja longe do processo de reconstrução institucional do final dos anos 1980 e do início da década seguinte.

Matizes diferenciadas nas políticas externas dos diferentes governos que se sucederam desde então podem ser identificadas, sobretudo no governo Collor e na era lulopetista, mas certamente nenhuma tão pronunciada quanto a que ocorreu a partir de 2019, com o chamado bolsolavismo diplomático, quando uma clara e brutal ruptura intervém nos padrões conhecidos da diplomacia nacional, tanto em relação aos métodos de trabalho do corpo profissional do Itamaraty, que foi claramente rebaixado, quanto, principalmente e enfaticamente, no próprio conteúdo e nas orientações das principais linhas de ação da política externa, como se verá mais adiante.

Esses ensaios de periodização também podem se fixar numa vertente menos linear politicamente, e mais de tipo econômico, a partir das grandes características estruturais de cada época: a economia primário-exportadora, a era (e a diplomacia) do café, a industrialização substitutiva de importações, o nacional-desenvolvimentismo dos anos 1950, a modernização-autoritária do período militar, ou um alegado (pelos seus adversários ideológicos, mas totalmente inexistente) “neoliberalismo” dos anos 1990, e uma volta ao terceiro-mundismo e ao nacional-desenvolvimentismo da era Lula, com eventualmente alguns outros processos intermediários. Vários desses rótulos, no entanto, são necessariamente simplificadores e sempre estarão sujeitos às revisões historiográficas que normalmente ocorrem nas ciências humanas e sociais. Pode-se também argumentar que alguns rótulos são francamente ideológicos, como parece ocorrer com o presumido “neoliberalismo”, que alguns observadores – talvez até historiadores – querem associar aos processos de abertura econômica e de liberalização comercial dos anos 1990, uma classificação altamente improvável no caso de um país que jamais foi liberal, muito menos neoliberal, e que sempre seguiu uma cartilha abertamente intervencionista, mesmo quando se tratou de corrigir os excessos do estatismo anterior (com governos de “direita” ou de “esquerda” recorrendo invariavelmente a decretos e medidas provisórias, sempre à disposição).

As administrações identificadas com o presidente Lula e o Partido dos Trabalhadores, se prestaram a algumas das simplificações e abusos a que se submetem alguns momentos de ruptura, quando sua interpretação e registro são dominados pelos discursos daqueles mesmos que querem fazer acreditar que este período de “história imediata” tenha sido de fato marcado por mudanças cujo caráter eles previamente se encarregaram de definir segundo um rótulo escolhido a propósito. Demonizar a chamada “herança maldita”, pespegar o rótulo equivocado de “neoliberal” a qualquer orientação de política econômica que não lhes parece condizente com seus objetivos protonacionalistas e reconhecidamente estatizantes, arrogar-se a pretensão de retomada da “política externa independente” de outras eras, tudo isso faz parte mais da luta política e ideológica do que da análise acadêmica, como deveria ser o propósito legítimo de qualquer governo sério. Mais grave ainda parece ter sido a atitude do presidente e do chanceler do “bolsolavismo diplomático”, que pretenderam rejeitar *in totum* o conjunto das políticas desenvolvidas ao longo das últimas décadas, como se todas tivessem sido eivadas de esquerdismo renitente ou, no caso do Itamaraty, de submissão ao fantasma do “marxismo cultural”.

Tais explicações, convenientes do ponto de vista dos que pretendem definir os traços do período, geralmente em oposição ao que existia antes, e favoravelmente ao que seus protagonistas querem realçar como alegada excelência do seu próprio momento – que seria insuperável em suas qualidades e benfeitorias para o país, como eles gostam de registrar – podem ser enfeixadas sob dois outros rótulos: fraude acadêmica e desonestidade intelectual. Alguns exemplos desse tipo de prática podem ser encontrados no período do lulopetismo diplomático, mas nada se assemelha ao grotesco espetáculo de deformação e de desinformação conduzido sob a égide do governo Bolsonaro e de seus ineptos assessores internacionais, que recorreram não apenas a “interpretações” viciadas e viciosas das políticas precedentes na área externa, mas a desconstruções surreais da realidade, usando e abusando de mentiras e falácias.

Como tentar, então, falar de padrões e tendências das relações internacionais do Brasil no longo prazo, da independência à era contemporânea, sem incorrer em alguns desses rótulos simplificadores e buscando ser o menos ideológico possível? O exercício é arriscado, inclusive porque o autor destas linhas não costuma prender-se a conceitos acadêmicos, mesmo os mais sofisticados – como, por exemplo, a autonomia pelo distanciamento, ou a mesma, pela participação – nos trabalhos mais descritivos ou interpretativos produzidos nos últimos anos (Fonseca Jr, 1998; Lafer, 2001; Vigevani-Cepaluni, 2007), e tampouco se deixa enredar nas legitimações oficiais das políticas públicas, que sempre trazem a marca da chamada *langue de bois*, mais vulgarmente conhecida entre nós como discurso “chapa branca”. Este ensaio não pretende sucumbir a qualquer um dos escolhos que costumam marcar certos consensos acadêmicos ou que soem frequentar os escritos e discursos de acadêmicos ou diplomatas. O autor não se considera nem um acadêmico enquadrado para juntar-se às manias temporárias das academias, nem se assume como um diplomata politicamente correto para aderir acriticamente ao discurso do momento, aliás, de qualquer outro momento. Ele se vê apenas um observador da realidade ambiente e um estudioso da história, o que lhe permite fazer seus próprios julgamentos, sem ter de apelar a paradigmas universitários consagrados ou submeter-se a qualquer versão oficial da história. A História, aliás, não pode ter versões oficiais, pelo menos não deveria, ainda que governos, ou melhor, pessoas de governos sempre tentem assim proceder.

Mas mesmo adotando uma perspectiva libertária no plano intelectual, e pouco disciplinada no contexto profissional, não é fácil escapar de certos constrangimentos metodológicos e de algum enquadramento conceitual, que estão inevitavelmente

vinculados a qualquer tipo de empreendimento acadêmico que se pense fazer em torno da questão, tal como posta aqui: padrões e tendências das relações internacionais do Brasil em perspectiva histórica. Este ensaio procurará ser o mais objetivo possível, ainda que não se possa evitar algum grau de subjetividade na escolha dos temas e das questões relevantes que é possível identificar nessa área relativamente complexa da atividade governamental.

2.2. Etapas das relações internacionais do Brasil

Em qualquer tipo de exercício histórico, é inevitável começar por algum tipo de periodização, abordagem aliás incontornável, em vista das importantes transformações, com graus diversos de aprofundamento, que o Brasil enfrentou desde sua constituição, enquanto Estado nacional independente, até o período contemporâneo, tanto na esfera política quanto no domínio econômico.

Podemos adotar, para tal exercício, a divisão clássica da historiografia nacional, que cobre razoavelmente bem os três primeiros períodos, e que podem circunscrever, igualmente, as relações externas da nação: o Império, até 1889; a Velha República, até 1930; e a era Vargas, que, numa certa concepção, vai até 1964. O regime militar, de 1964 a 1985, representaria um quarto período identificado com um rápido e intenso processo de modernização do país, mas com pouca, por vezes quase nenhuma, autonomia da cidadania no que se refere à representação política e os espaços decisórios a ela correspondentes, que de fato não foram livres e estiveram muito pouco abertos a concepções alternativas de organização econômica e política da nação; mas ele também correspondeu a uma forma peculiar de o Estado organizar as suas relações exteriores.

Por fim, à falta de melhor termo, e como se trata de um espaço de tempo que cobre, grosso modo, uma geração, costumamos nos referir ao período contemporâneo, o quinto da periodização aqui adotada, como sendo a era da redemocratização, mas este é um termo genérico, ou indistinto, que provavelmente será revisto pela historiografia do futuro; afinal, no que se refere às suas relações exteriores, a redemocratização também correspondeu a um novo perfil com o qual o Brasil se apresentou na cena internacional. Por último, haverá que rever a suposta unidade deste último período, o da política externa num contexto democrático, em função do forte desvio formal e substantivo registrado na política externa e na diplomacia do governo Bolsonaro, embora seja ainda prematuro efetuar uma avaliação precisa de um cenário ainda em desenvolvimento.

Como parece mais interessante, ou necessário, examinar este último período de forma mais detalhada, ele será dividido, por sua vez, em cinco diferentes momentos das últimas três décadas e meia: (a) a redemocratização, estrito senso, que corresponde ao processo de constitucionalização do país, entre os anos de 1985 e 1989, quando também o país passou a oferecer um outro discurso no plano externo, tendo retomado, por exemplo, o processo de integração regional; (b) os anos de crise e de transformação, uma conjuntura bastante confusa que corresponde à aceleração inflacionária e às crises político-econômicas dos anos 1990-1994, culminando na estabilização do Plano Real, período no qual as relações financeiras internacionais do Brasil podem até ter prevalecido sobre outros aspectos de suas relações internacionais; (c) a consolidação da estabilidade e a reinserção do Brasil no mundo, num movimento bastante aberto e receptivo à globalização, anos que correspondem aos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso; (d) a grande afirmação internacional do Brasil e a transformação do cenário político nacional, nos anos distributivistas do governo Lula, que foram identificados à chamada diplomacia Sul-Sul; e, finalmente, (e) a “revolução cultural” operada na política externa e na diplomacia sob o governo Bolsonaro, período ainda em aberto para ser avaliado de maneira conclusiva.

O ensaio tratará perfunctoriamente dos quatro períodos anteriores à fase contemporânea, que figuram aqui apenas a título de enquadramento histórico preliminar à discussão dos problemas atuais da relações internacionais do Brasil. Maior atenção será dedicada, como já indicado, ao período atual, mesmo sob risco de algumas dificuldades interpretativas, já que os discursos oficiais da diplomacia brasileira sob os governos mais recentes ou os diversos enfoques analíticos privilegiados na academia sempre podem estar sujeitos a certo imediatismo de tipo subjetivo ao tratar da fase mais imediata; certo distanciamento crítico é recomendável não apenas em história, mas nos exercícios de análise política igualmente.

2.2.1. O Império: a construção da nação e as bases da diplomacia

A emergência do Estado, no Brasil, e portanto, de suas relações internacionais, se fez com base na herança portuguesa deixada por D. João VI em 1821. Na “herança” figuravam os conflitos no Prata, algumas pendências com Estados europeus (Espanha, por exemplo) e diversos compromissos assumidos pela potência colonial obrigando o Brasil, como o tratado de comércio de 1810, com a potência protetora, ou já em nome do Reino Unido, como o de abolição do tráfico, no quadro do Congresso de Viena. Eles

não deixaram de apresentar consequências práticas para a economia do Estado nascente. A primeira providência, contudo, foi a de assegurar o reconhecimento do novo Estado, processo que se delongou por três anos, tempo necessário para concretizar negociações com Portugal e com a Grã-Bretanha, de escopo sobretudo financeiro (Oliveira Lima, 1945; Anjos, 2013). O Brasil começou assumindo para si empréstimos contraídos pela Coroa portuguesa na Grã-Bretanha, e também por acatar indenizações em favor do soberano português: a longa trajetória, tortuosa e torturada, da dívida externa começou naquele mesmo momento.

Os esforços para assegurar o livre trânsito no Rio da Prata – indispensável para o acesso às províncias brasileiras do interior, pela via dos rios da bacia platina – e certo controle de segurança sobre as fronteiras meridionais também ocuparam a nascente diplomacia, na qual iniciativas tomadas pelo próprio primeiro imperador muitas vezes predominavam sobre as opiniões da Assembleia Geral ou sobre outras orientações do governo de gabinete. A guerra em torno da Cisplatina, bem como as desavenças familiares em torno da sucessão do trono português consomem recursos e a atenção do chefe de Estado, terminando por gerar conflitos políticos que encontrariam o seu desenlace no ato de abdicação de 1831. Antes, contudo, frustrado pela recusa da Grã-Bretanha em renunciar às vantagens que lhe tinham sido concedidas pelo tratado de comércio de 1810, o governo resolver estender os privilégios da tarifa baixa aos demais países que buscavam estabelecer relações comerciais com o Brasil. O problema do tráfico foi outro irritante nas relações com a principal potência da época, questão sobre a qual as elites dominantes do Brasil tergiversaram enquanto foi possível, em meio a demonstrações da prepotência britânica; o assunto se arrastou por um quarto de século após um tratado de “abolição” (“para inglês ver”) de 1826, até à lei de proibição do tráfico de 1850 (Almeida, 2017).

As regências foram mais dominadas por conflitos internos do que externos, ainda que a situação turbulenta do Prata e outras incertezas quanto às fronteiras amazônicas continuassem preocupando o governo. Mas foi nessas circunstâncias que foram assentadas algumas das bases da diplomacia imperial, entre elas a preocupação com os equilíbrios do Prata, o que significava, basicamente, garantir a independência do Uruguai e do Paraguai em face das pretensões e dos interesses de Buenos Aires, cujos líderes pretendia reconstruir o Vice-Reinado do Prata, que se estendia até o sul da Bolívia. Essa preocupação levou o Brasil a mais de uma intervenção nos assuntos internos do Uruguai, um dos vetores para assegurar esse equilíbrio e a liberdade de

acesso, o que culminou com a aliança com os inimigos de Rosas, ditador de Buenos Aires, e acabou resultando, mas por outros motivos, na guerra do Paraguai. Esse conflito, a maior guerra na qual o Brasil se envolveu, é até hoje uma tragédia paraguaia, deixando marcas também em certa historiografia enviesada; ela foi oportunamente revista, e corrigida, pelo historiador Francisco Doratioto, cujo livro, *Maldita Guerra* (2002), desfaz muitos mitos e equívocos cometidos por historiadores dos quatro países envolvidos no conflito.

O Império não tinha vergonha ou remorsos de suas intervenções no Prata, comportamento de certa forma “imperial” que, a partir da era Vargas passou a ser apagado da historiografia nacional, num exercício precoce de revisionismo histórico: tenta-se eludir o fato de que o Brasil praticou intervenções nas tribulações platinas, não exatamente para ampliar o território, mas para garantir a segurança e a integridade de suas fronteiras meridionais (Mendonça, 2013). O Império foi um renitente tomador de empréstimos externos, e um bom pagador, ainda que fosse eventualmente obrigado a contrair novos empréstimos para pagar os anteriores. Mas o Império sempre honrou as suas dívidas, o que já não mais seria o caso da República, que incorreu em moratórias e em insolvências diversas vezes ao longo de mais de um século de anarquia emissorista e de esquizofrenias econômicas.

2.2.2. A Velha República: os mitos e as deficiências da política externa

A República começou confusa, revisando as bases da diplomacia imperial, e se mostrando simpática aos americanos do norte e do sul, consoante o refrão do Partido Republicano: “somos da América e queremos ser americanos” (Ricupero, 2013). Com os primeiros foi contraído um acordo comercial rapidamente desconstruído pelo errático protecionismo americano, embora nunca tivesse havido, na história econômica mundial, país tão protecionista quanto o Brasil, sob o Império, sob a República, sob qualquer regime, até hoje, aliás. Com os segundos, mais especialmente com os argentinos, o primeiro chanceler da República acertou um acordo de fronteiras que praticamente deixava o Rio Grande do Sul isolado do Brasil, já que reproduzindo alguns mapas mal desenhados do tratado de Madri; o Congresso recusou aprovação para esse acordo mal costurado, o que permitiu a Rio Branco começar a brilhar, logo depois, na demarcação por via arbitral das fronteiras da pátria. Justamente, nos primeiros dez anos de regime republicano, o Brasil teve praticamente dez chanceleres, senão mais, ao passo que teve um só, nos dez anos seguintes. O Barão se identificou tão completamente com as bases

da política externa do Brasil que virou o patrono da diplomacia brasileira, passando a figurar em cédulas de praticamente todos os regimes monetários desde 1913. Estes foram muitos, ao longo do século XX: mil-réis (e bilhetes da caixa de conversão em 1906), cruzeiro em 1942, cruzeiro novo em 1967, de volta ao cruzeiro três anos depois, cruzado em 1986, cruzado novo em pouco mais de dois anos, cruzeiro de volta em 1990, cruzeiro real e, finalmente, o real (o Barão do Rio Branco só esteve ausente da URV, pois esta não conheceu bilhetes impressos, já que se tratou de uma moeda virtual).

Na Velha República, assim como o Brasil era café e o café era o Brasil, a diplomacia era o Barão e o Barão era a diplomacia: desde então, nunca mais se conseguiu superar o paradigma, embora alguns tenham tentado imitá-lo, até em longevidade. Mas o Barão tinha uma noção muito precisa do equilíbrio que era preciso manter entre os interesses europeus e americanos no Brasil, e sobre como conduzir os negócios sul-americanos do Brasil, com plena afirmação, sem arrogância, mas também na estrita defesa dos interesses nacionais, sem qualquer concessão a algum vizinho mais afoito ou atrabiliário, de qualquer tamanho que fosse. Ela não dava muita relevância para ideologias, mas dava, sim, muito valor às ideias, se possível claras, diretas, sem afetação e sem ceder a modismos circunstanciais, e sem precisar lembrar o tempo todo que estava defendendo a soberania nacional (para ele isso era tão evidente que sequer precisava ser dito, o que poderia denotar algum sinal de insegurança psicológica). Sem bravatas, conseguiu manter a Argentina no seu lugar – ou seja, sem interferir na capacitação estratégica do Brasil – e também entreteve boas relações com bolivianos, assim como o teria feito com bolivarianos, se por acaso existissem em sua época.

O Barão não cultivava nenhuma mania de catalogar geograficamente a política externa, para o Norte, para o Sul, ou para qualquer direção: ele simplesmente cuidava pragmaticamente da política externa, e sempre disse, desde o primeiro dia, que não tinha entrado no governo para servir a partidos, e sim ao Brasil. Uma lição razoável para os dias que correm, embora não se possa esperar que todos os homens públicos sejam razoáveis, ou pautados pelo simples bom senso, como parecia ser o Barão (Ricupero, 2000).

Uma das grandes questões das relações internacionais do Brasil, que o Barão teve de administrar em sua época – mas a mesma questão permanece até hoje, cem anos depois, ainda que de forma talvez um pouco diferente – foi a transição de projeção de poder entre o velho hegemonismo imperial britânico e a crescente ascendência da nova

potência americana, o que ele fez de modo muito natural, sem qualquer demanda por uma relação especial e sem afetar qualquer tipo de hostilidade vazia ou descabida. Quando teve de opor-se a posições americanas – o que ocorreu tanto na conferência americana do Rio de Janeiro, quanto na segunda conferência da paz da Haia – ele assim procedeu sem pedir licença a ninguém, mas também sem vangloriar-se de tal feito. Não precisou ficar agredindo a potência hemisférica apenas porque ela não reconhecia o papel do Brasil na região e em outras esferas.

Depois do Barão, o Brasil conheceu pequenos e grandes chanceleres, como Oswaldo Aranha, por exemplo, que, já na era Vargas, soube avaliar muito bem onde estavam os interesses brasileiros numa era de enfrentamentos globais, tendo conseguido preservar tanto a autonomia do Brasil quanto alianças estratégicas adequadas e convenientes em função dos interesses de longo prazo do Brasil, numa conjuntura em que muitos apostavam na ascensão das potências fascistas (Pereira de Araújo, 1996; Almeida- Pereira de Araújo, 2013).

2.2.3. A era Vargas: escolhas estratégicas, a despeito de tudo

A menção a Oswaldo Aranha nos leva justamente à era Vargas, que começou quando os gaúchos amarraram seus cavalos no Obelisco do Rio de Janeiro, para ali ficar durante algumas décadas, pelo menos até o final do regime militar. A revolução que levou Vargas ao poder não teria acontecido, precisamente, se não fosse por Oswaldo Aranha, um líder decidido, decisivo, e de clara visão quanto aos problemas do Brasil, bem como sobre os melhores caminhos para resolvê-los. Getúlio Vargas, como se sabe, era basicamente um hesitante, ainda que com várias qualidades maquiavélicas – no sentido vulgar da expressão – para preservar-se no poder durante breves quinze anos, como ele mesmo mencionou. Sem a ação de Aranha talvez jamais tivesse acontecido a revolução de outubro de 1930. Sem ele, aliás, provavelmente a política externa do Brasil, no decorrer dos anos 1930, e ao longo da Segunda Guerra, teria sido muito diferente, e talvez o Brasil tivesse ficado na incômoda posição dos argentinos, que se mantiveram neutros – na verdade simpáticos aos nazifascistas – até quase o final da guerra, e só mudaram de posição por pressões americanas e muitos gestos brasileiros.

Talvez não só a política externa, mas também a própria política econômica do Brasil e sua posição internacional teriam sido muito diferentes, caso Oswaldo Aranha tivesse ascendido a posições ainda mais altas na política nacional, o que ele não fez por amizade e condescendência com Getúlio e em virtude das várias traições deste último.

Ele poderia ter sido presidente em 1934, em 1938, na redemocratização pós-1945, e também em qualquer um dos pleitos que foram feitos na República de 1946, até 1960, quando morreu, de certa forma ainda jovem. O Brasil teria adotado outras políticas econômicas, mais liberais, menos estatizantes ou protecionistas, mais abertas ao capital estrangeiro e a uma presença internacional de maior prestígio, graças à inteligência, habilidade política e conhecimento do mundo e dos grandes líderes que Aranha exibiu (Hilton, 1994).

Mas estas são hipóteses que pertencem ao terreno da história virtual, aos “big ifs” da trajetória da nação. A era Vargas só termina, de fato, em 1964, quando militares efetivam um golpe para afastar as forças varguistas e populistas que eles consideravam nefastas ao desenvolvimento do país. Antes disso, durante a República de 1946, o Brasil manteve uma política externa tradicional, que um crítico chamou de “ornamental” (Jaguaribe, 1958-2013), e que outros apelidavam de “punhos de renda”. De fato, antes que os militares entrassem com os seus punhos de aço – inclusive projetando poder brasileiro sobre outros governos do Cone Sul – os bacharéis da diplomacia brasileira conduziram uma diplomacia bastante previsível em seus grandes traços de alinhamento ao Ocidente durante a Guerra Fria, com alguns momentos de aparente modernização, quando se tentou impulsionar ações e iniciativas próprias do país, sempre voltado para as questões cruciais do desenvolvimento econômico.

O Brasil pretendia, por exemplo – tanto na conferência interamericana de Bogotá, em 1948, quando se criou a OEA, quanto nas demais conferências econômicas subsequentes desse organismo, e nas reuniões da Cepal, ou no projeto de JK de uma Operação Pan-Americana – que os Estados Unidos financiassem uma espécie de Plano Marshall para a América Latina, ou seja, a transferência de capitais governamentais americanos para impulsionar o desenvolvimento econômico da região. Os EUA sempre responderam – aliás pela boca do próprio Marshall, em Bogotá – que os países latino-americanos deveriam reformar e modernizar suas estruturas econômicas, abrir-se ao comércio e aos investimentos estrangeiros, e apoiar-se bem mais nos capitais privados do que em grandes projetos governamentais, se desejassem manter ritmos de crescimento sustentável, ademais de melhorar a educação, a distribuição de renda e de terras. As mesmas recomendações eram feitas, aliás, pela Cepal, assim como pela OEA, pelo Banco Mundial e por muitos economistas estrangeiros e da própria região. O Brasil, assim como outros países da região, aprecia os capitais estrangeiros, mas não

tanto os capitalistas estrangeiros, assim que o seu grau de abertura externa sempre permaneceu limitado, estritamente dependente de capitais de empréstimos.

O Brasil, em todo caso, soube fazer algumas escolhas estratégicas, como foi a industrialização impulsionada pelos capitais estrangeiros da era JK, que os nacionalistas da época depreciavam como sendo entreguista e submissa ao imperialismo. O Brasil, de fato, deu seu primeiro passo no sentido de avançar na industrialização plena nessa época, processo que depois seria completado pelos militares, mas com as deformações estruturais que se conhecem – de protecionismo excessivo, de introversão tecnológica, de custos muito altos – que pesariam muito na fase ulterior de descontrole inflacionário e de baixo coeficiente de abertura externa.

A chamada “política externa independente”, que teve início com Jânio Quadros e Afonso Arinos, e continuou sob Jango e seus muitos ministros, mas principalmente com San Tiago Dantas (2011), se converteu numa espécie de mito histórico, tendo sido magnificada muito além das realizações efetivas; ela aparece, retrospectivamente como tendo sido excepcional, devido, em certa medida, à radical reversão de orientações na primeira fase do regime militar. Registre-se, porém, que esta reversão ao alinhamento quase incondicional se desenvolveu por um tempo relativamente limitado, pois a partir de 1967, no segundo governo da era militar, já ocorreria uma recondução a padrões mais afirmativamente desenvolvimentistas e orientados para o pleno exercício da soberania brasileira. As avaliações acadêmicas sobre a PEI, assim como as dos próprios diplomatas, estão, talvez, ainda impregnadas de certo viés saudosista e de algum sentimento de perda; caberia, provavelmente, uma revisão historiográfica mais acurada, para recolocá-la em seu contexto histórico de mudança geral nas relações internacionais – processos como os da descolonização e de um começo de détente entre as duas grandes potências – e também nos próprios padrões da diplomacia brasileira, que seguia as transformações rápidas que passaram a ocorrer no país desde meados dos anos 1950.

2.2.4. O regime militar: consolidação do corporativismo diplomático

Consoante a intenção de discorrer brevemente sobre a diplomacia brasileira das eras que precederam o período contemporâneo, cabe também ser breve sobre o regime militar, em grande medida porque já existem dezenas de teses acadêmicas e muitos livros sobre o período, inclusive do ponto de vista diplomático, mas cuja qualidade e sobretudo objetividade, como soe acontecer em relação a muitas outras avaliações dessa fase autoritária da história nacional, podem ser consideradas divergentes, em função,

precisamente, dos preconceitos políticos e da memória “sentimental” da geração que viveu na carne aquelas duas décadas de fechamento político e de muita contestação por parte da chamada intelligentsia nacional. Tais circunstâncias políticas podem dificultar um julgamento mais matizado sobre o período, feito de grandes traumas políticos, é verdade, mas também de grandes avanços econômicos, ainda que marcados pelo grande centralismo estatal e uma política de enorme aquecimento da máquina econômica, o que parece ter ecos ainda atualmente. A historiografia brasileira sobre o período também mereceria um sério esforço de revisão, para afastar maniqueísmos e simplismos que ainda caracterizam boa parte da literatura especializada produzida em torno e a propósito do regime militar.

Em todo caso, na diplomacia, depois de alguns poucos anos de alinhamentos com o império – o que levou o Brasil a romper com Cuba, a enviar tropas para a República Dominicana, e aprovar uns quantos atos favoráveis ao capital estrangeiro na legislação econômica – logo se voltou, até com maior empenho, a um padrão de comportamento que foi chamado de desenvolvimentista (certamente) e de terceiro-mundista, no sentido mais corriqueiro da palavra. Em outros termos, se passou ao alinhamento em favor de teses reformistas da ordem econômica internacional, do tratamento especial e diferenciado em favor dos países em desenvolvimento, do princípio da não-reciprocidade nas relações comerciais, de modo a refletir as novas aspirações das economias que buscavam industrialização e acesso a mercados. Os problemas da nova postura não estavam aí, contudo, e sim na tentativa de capacitação nuclear plena, inclusive para fins não declarados, o que envolvia não apenas a recusa formal dos mecanismos de não-proliferação nuclear e de salvaguardas aplicadas às tecnologias duais e sensíveis, como implicava também conflitos potenciais com as potências guardiãs da ordem nuclear e com a própria Argentina, cujos sucessivos regimes militares (e também civis) perseguiram igualmente a tecnologia nuclear, numa competição pouco saudável para ambos os países.

Ocorreram conflitos menores com os Estados Unidos, no terreno comercial e em diversas votações dos organismos da ONU, no contexto subjacente do enorme problema da dependência financeira e da quase completa dependência da importação de petróleo, uma vez que o histórico nacionalismo petrolífero não permitia qualquer associação da monopolista estatal com empresas estrangeiras, obviamente mais capacitadas em tecnologias de prospecção e de exploração. Havia também o clima de renovada Guerra Fria, com a aparente expansão mundial da União Soviética, o que levou o Brasil à

participação em alguns golpes contra regimes ditos progressistas na América do Sul, cujos contornos e intensidade não foram ainda totalmente esclarecidos pelos arquivos militares e diplomáticos. De resto, os militares conduziram uma política econômica, e externa, bastante nacionalista e autárquica, o que levou o Brasil a inacreditáveis índices de autossuficiência no abastecimento interno, que jamais seriam iguados desde então, embora o protecionismo comercial continue renitente, e até renovado em sua pujança.

O regime militar foi, justamente, mais derrotado pelos seus erros econômicos – inflação galopante, crise da dívida externa, crescimento errático – do que pela eventual dureza da ditadura política, relativamente morna comparada a padrões mais brutais observados em países vizinhos. Os cidadãos brasileiros saíram às ruas para protestar contra a ausência de eleições diretas, mas, na verdade, a transição foi negociada e basicamente aceita pelos militares, inclusive porque se partiu de uma dupla anistia que alguns pretendem atualmente revisar, com certo ânimo de vingança. O regime militar se esgotou nele mesmo, mais do que foi derrubado pelas forças de oposição, ainda que existisse um forte movimento de opinião contrária. Os militares não tinham sucessor próprio, e aceitaram compor, em 1984, com o candidato moderado das oposições.

No âmbito da política externa, pode parecer estranho, mas foi um dos períodos em que os diplomatas se sentiram mais “livres”, se cabe o contraditório, no sentido em que a corporação dos militares respeitava muito a casta dos diplomatas e lhe concedeu, salvo em poucas áreas consideradas de segurança nacional, ampla autonomia política e operacional, inclusive com os vários diplomatas se sucedendo à frente do Itamaraty. A Casa se profissionalizou mais ainda, criando uma corporação bastante autocentrada, que depois seria objeto de críticas de certa diplomacia partidária que se manifestou mais adiante. Em todo caso, a autonomia funcional obtida durante o regime militar tinha suas peculiaridades e a historiografia especializada ainda precisa fazer o balanço dessa época, no que tange o aparato institucional do Itamaraty no período.

Sob o regime militar, os valores e princípios essencialmente profissionais cultivados pela diplomacia foram ainda mais acentuados por uma relativa introversão do corpo diplomático no estrito cumprimento de seus deveres funcionais, o que de certa forma foi permitido pelo mútuo respeito que mantinham as duas corporações mais tradicionais do Estado brasileiro – soldados e diplomatas –, aliás, de qualquer estado. Assim, o estamento diplomático preservou as tradições de profissionalismo e de adesão aos grandes princípios, mesmo quando certas iniciativas do regime – em relação a

governos progressistas na América do Sul, por exemplo – destoaram do padrão normalmente seguido pela estrita política de não intervenção do Itamaraty.

O alto profissionalismo de seu corpo de funcionários permanentes, o respeito absoluto ao direito internacional, a seriedade no tratamento dos dossiês diplomáticos, a preservação das tradições herdadas do Império (de fato, as boas qualidades da velha diplomacia lusitana) passaram a ser, assim, uma marca distintiva do serviço exterior brasileiro em face de congêneres no continente e além. “El Itamaraty no improvisa” era uma frase muito ouvida na Casa de Rio Branco por décadas, tanto que se tornou um refrão repetido incessantemente durante anos a fio; mas caberia indagar se ela ainda é válida, não exatamente na diplomacia, mas na política externa. A principal ferramenta da diplomacia é o corpo de funcionários permanentes a ela dedicados, mas o conteúdo mesmo da política externa é dado pelo soberano, seja ele, dependendo do país, o monarca, um chefe de gabinete, o presidente ou até um ditador ou uma junta militar.

2.3. A redemocratização e as relações exteriores do Brasil

A quinta etapa da periodização tentativa é a contemporânea, fase que costuma ser enfeixada sob o conceito de redemocratização, ou de Nova República, o que parece pouco apropriado para uma correta apreciação de todos os seus matizes e rupturas, por vezes dramáticas, seja no plano político, seja, especialmente, na área econômica. O termo tampouco se presta a uma caracterização mais precisa de suas implicações e peculiaridades do ponto de vista da política externa; esta tem a ver com a capacidade de projeção externa e de defesa dos interesses do país no plano mundial, o que também tem pouco a ver com a natureza de um determinado regime político. Algumas considerações iniciais, de caráter conceitual, são de rigor.

Ditaduras exibem política externa e capacidade de projeção internacional, tanto quanto as democracias. Por vezes se tem a situação esdrúxula de ver democracias ditas ideais se comportarem de modo arrogante no plano externo – comportamentos ditos imperiais, ou unilaterais –, assim como perfeitas ditaduras podem exhibir, por exemplo, uma política externa formalmente correta, sem ofender o direito internacional. É claro que um país democrático sempre possuirá uma melhor imagem internacional do que uma ditadura aberta. O Brasil dos militares não conformou a pior das ditaduras do planeta, certamente não no plano regional, mas não se pode negar que o retorno à democracia e o respeito aos direitos humanos, tanto quanto a estabilidade econômica, fizeram um bem enorme ao Brasil, desde meados dos anos 1980 e especialmente após

conquistada a estabilidade econômica sob o Plano Real. Ainda persistem muitos problemas, em especial quanto ao respeito dos direitos humanos, não exatamente por motivos políticos, mas no que se refere à violência contra pessoas comuns, geralmente os mais pobres e negros, assim como com respeito aos direitos dos indígenas e as sempre recorrentes questões de preservação dos recursos naturais.

A redemocratização é, portanto, um conceito inadequado, para discorrer sobre a evolução e as novas características da política externa brasileira, que deve ser vista em seu âmbito próprio, inclusive porque a diplomacia pode guardar certa distância das tribulações da política interna. Por isso mesmo, uma nova subdivisão se impõe como forma de apreender as mudanças ocorridas ao longo das últimas três décadas e meia.

2.3.1. Uma periodização diplomática para o período contemporâneo

O ano de 1985 é o ponto de partida de um período marcado pela reconstrução constitucional do país, depois de mais de duas décadas de regime autoritário militar. Ele foi seguido pelos anos turbulentos de reformas econômicas e sociais, com a chamada ruptura do “neoliberalismo” – um termo profundamente equivocado, mas que pode contentar os mais estatizantes, ao risco de descontentar os verdadeiramente liberais. O período de constitucionalização foi marcado por algumas importantes mudanças conceituais e práticas nas relações internacionais do Brasil.

Essa segunda fase do período contemporâneo foi especialmente conturbada em todas as frentes das políticas públicas, mas ela desembocou no processo de estabilização macroeconômica comandada por FHC – primeiro como ministro econômico, depois em dois mandatos como presidente –, ela mesma profundamente perturbada pelas crises financeiras dos anos 1994 a 2002, com todos os ajustes adicionais que o país teve de fazer para superar essas conjunturas difíceis nos contextos econômicos nacional e internacional. A partir de 2003, o país entrou numa fase bem diferente das precedentes, e que se prolongou com a sucessão de seu promotor e patrono, com políticas na área externa bastante distintas daquelas seguidas nos períodos anteriores, mas que já não tiveram o prestígio com que contaram nos anos imediatamente antecedentes. Por fim, após uma transição politicamente conturbada pelo impeachment da última presidente da era lulopetista, e como resultado de um período de crises econômicas e de turbulências políticas daí derivadas, o país ingressou numa fase certamente excepcional, ao assistir à posse do primeiro presidente declaradamente e assumidamente de direita no país.

Pode-se distinguir, pois, cinco grandes fases da vida política e econômica nacional, desde o final do regime militar, às quais não caberia, por enquanto, atribuir qualquer novo rótulo simplista, o que aliás denotaria uma falsa identidade entre, de um lado, os processos em curso nos terrenos da política e da economia, na frente doméstica e no plano internacional, e, de outro lado, nas relações internacionais do país, uma área que por vezes apresenta um comportamento de certa forma autônomo em relação aos desdobramentos que ocorrem no cenário interno no período contemporâneo imediato.

Essa relativa autonomia das relações exteriores do país, em relação às duras realidades da conjuntura interna, pode ser vista como algo relativamente natural, considerando-se as distintas modalidades de tomada de decisões em cada frente, ou os procedimentos adotados na condução das relações exteriores, mais autocentrados, em face, por exemplo, das intensas pressões que se exercem em qualquer área das políticas públicas na frente interna. Ela também depende da personalidade e do engajamento do presidente, que dispõe de ampla margem de manobra nessa área, mas que também pode escolher para liderá-la um aliado político ou um profissional da própria diplomacia, casos nos quais se apresentam agendas e resultados eventualmente diferentes, em função das próprias personalidades e suas perspectivas políticas. Não se pode tampouco negligenciar os influxos ou demandas externas, já que a agenda internacional se faz, ou se constrói, a partir de outras forças e outras dinâmicas, às quais o país nem sempre consegue influenciar ou se adaptar de modo adequado, sem falar de crises externas, ou de desequilíbrios internos que se transformam em crises de transações correntes ou em outros desafios do gênero.

Em qualquer hipótese, uma característica distingue profundamente as três primeiras fases deste exercício de periodização de uma das fases mais recentes, a que se desenvolveu entre 2003 e 2016, enfeixada sob um rótulo puramente figurativo, o de “lulopetismo”. Nos três primeiros períodos – chamemo-los, simplificadamente de “redemocratização”, de “ruptura neoliberal” e de “reformas globalizadoras” – as relações exteriores do Brasil, no plano estritamente diplomático, estiveram enfeixadas, talvez dominadas, pelo staff diplomático, ou seja, o próprio corpo de profissionais do Itamaraty, que forneceu alguns ministros, conselheiros presidenciais e, mais importante, determinou grande parte da agenda externa, senão toda ela; ocorreu, também, o fato relativamente inédito, desde a ditadura do Estado Novo, de uma grande estabilidade na condução da política econômica sob o governo Fernando Henrique Cardoso, com um único ministro da Fazenda a permanecer durante dois mandatos presidenciais no

comando da pasta. O período do “lulopetismo”, por sua vez, foi caracterizado por muitos observadores como sendo o de uma diplomacia partidária, o que parece evidente em muitas opções de política externa, com claro distanciamento em relação às linhas tradicionais de ação do Itamaraty, e também pelo fato de que o conselheiro presidencial era um funcionário do partido, bem menos identificado com as posturas relativamente neutras do corpo diplomático em diversas matérias da política internacional e regional.

Cabe agora examinar, na sequência, os padrões e as características das relações internacionais do Brasil no período atual, ou seja, na fase da redemocratização estrito senso, na fase da ruptura “neoliberal” e dos ajustes reformistas, ambos dos anos 1990, e, finalmente, na fase da diplomacia partidária iniciada com o “lulopetismo”, ainda em curso. Serão igualmente sugeridos alguns elementos interpretativos sobre as grandes tendências da diplomacia brasileira em cada uma dessas fases, com considerações finais sobre as características do desenvolvimento brasileiro e seus desafios mais importantes.

2.3.2. A restauração constitucional e os erros econômicos

O processo de constitucionalização do país, engajado ao término do regime militar e no seguimento de diversos outros atos relevantes da história política do País, não foi efetuado mediante a convocação de uma Assembleia Constituinte exclusiva, que tivesse trabalhado independentemente das demandas que normalmente se exercem sobre os representantes e partidos engajados na luta pelo poder. Optou-se por um Congresso Constituinte, que procedeu em bases relativamente inéditas, mesmo tendo sido precedido por uma Comissão Constitucional, da qual ele não acolheu formalmente as propostas feitas por um grupo selecionado pelo vice-presidente escolhido na eleição indireta feita no período autoritário, empossado como presidente na doença do titular.

A Constituição saída desse exercício não produziu alterações radicais no plano das relações internacionais do Brasil, mas algumas características merecem ser apontadas na sequência desta apresentação. O novo texto constitucional contemplou toda uma gama de novas garantias e benefícios constitucionais que repercutiram de maneira definitiva na organização econômica e social da nação, mas negativamente, já que distribuindo favores a todos, numa demonstração de inconsciência econômica que corre o risco de comprometer, de maneira estrutural e sistêmica, as possibilidades de crescimento sustentado no Brasil. O contrato social efetuado pela nova constituição andou na direção de distribuir renda e favores, antes de acumular produção e renda

ampliada, distorção econômica que ainda não foi corrigida pelos contemporâneos (Almeida, 2007).

A fase da democratização foi marcada por essa mudança política fundamental, ou seja, uma Carta prolixa, carregada de direitos e benefícios para todos os brasileiros, exageradamente nacionalista, ou introvertida, num momento em que o mundo se abria a nova fase da globalização. Mas essa fase também esteve caracterizada por uma inegável deterioração da situação econômica, o que levou as autoridades econômicas a implementar diversos planos de estabilização, todos fracassados até o advento do Plano Real. O Brasil acumulou, nesses anos de 1985 a 1994, mais inflação do que em toda a sua história pregressa, estimada por alguns economistas em cifras astronômicas, na casa de alguns quatrilhões por cento, com todas as trocas de moedas.

Não parece existir, na história econômica mundial, algum outro país que tenha tido, não uma ou duas trocas de moedas, mas cinco ou seis instrumentos monetários sucessivos, num turbilhão de inflação e de mudança de regras poucas vezes visto no cenário mundial das hiperinflações. Senão vejamos: do cruzeiro ao cruzado, em 1986, depois ao cruzado novo, dois anos depois, seguido pela volta ao cruzeiro, logo adiante, que foi por sua vez substituído pelo cruzeiro real, até chegar ao real, passando por uma moeda indexada, a URV, unidade real de valor. Isso se descontarmos a troca do cruzeiro pelo cruzeiro novo, em 1967, voltando ao antigo padrão três anos depois, que por sua vez já tinha se substituído ao mil-réis (uma moeda já inflacionada, como evidenciado pelo seu próprio nome) em 1942. Em matéria de padrões e mudanças de regimes econômicos e monetários o Brasil foi, sem dúvida alguma, um campeão mundial.

As mudanças constitucionais nas relações internacionais estrito senso, foram menos relevantes, ou quase imperceptíveis, registrando-se apenas a consolidação dos valores e princípios pelos quais se deveria guiar o Brasil – promoção e defesa dos direitos humanos, por exemplo, repúdio ao terrorismo, entre outros – e a inscrição, inédita nos textos anteriores, da busca da integração latino-americana como uma espécie de obrigação constitucional imposta ao país no seu relacionamento com os vizinhos. A demanda pela integração regional pode ser até legítima, mas deve-se reconhecer que ela é rara nos anais do constitucionalismo mundial, podendo talvez existir no contexto europeu nas últimas duas ou três décadas.

Esse preceito da integração latino-americana – pela qual lutou o senador Franco Montoro – cria, em todo caso, uma agenda praticamente compulsória para as relações exteriores do país, que terá de buscar atender ao requisito, independentemente do

contexto regional, das condições políticas e econômicas vigentes nos países vizinhos, de suas orientações políticas, ou de sua própria factibilidade, para não dizer de sua razoabilidade ou racionalidade econômica. Alguns economistas poderiam argumentar que, de um ponto de vista estritamente econômico, seria muito melhor a abertura econômica e a liberalização comercial unilateral, e a ênfase nos acordos multilaterais, antes que nos esquemas minilateralistas, sempre discriminatórios, do que essa necessidade de se construir um bloco econômico regional, mas aparentemente ninguém cogitou mudar esse dispositivo, no quadro de emendas constitucionais que foram corrigindo, nos anos 1990, os excessos mais evidentes do nacionalismo econômico e do estatismo renitente do texto original da Constituição (Almeida, 2018).

2.3.3. Os anos turbulentos das revisões radicais do momento neoliberal

A presidência Sarney, a despeito do nome pretensioso de Nova República, representou um retorno do sistema político aos padrões mais usuais da Velha República, com criação de ministérios, cargos, distribuição de favores, a própria mudança para um mandato de cinco anos, no regime presidencialista, contra as expectativas constituintes de um regime de feições mais parlamentaristas e de um retorno aos quatro anos tradicionais da Velha República. A presidência Collor, por sua vez, constituiu um episódio inédito para os padrões conhecidos na Velha ou na Nova República. Começou com uma promessa praticamente impossível, de terminar com a inflação – que ao finalizar o governo Sarney alcançava 80% ao mês – com um golpe de “ippon”, típica de um lutador de caratê, e terminou com a vitória da inflação sobre o caçador de marajás, e seu afastamento da maneira mais melancólica possível, por acusações de corrupção e de desvio de recursos públicos. Em todo caso, o governo realmente começou com um “ippon”, mas sobre as contas dos cidadãos, com o sequestro compulsório de todas as contas bancárias superando um determinado valor; aquele golpe efetivamente paralisou a dinâmica da inflação durante algum tempo, inclusive porque, entre outras violências econômicas e constitucionais, o Plano Collor representou o tabelamento de contratos, tarifas e outros valores, que engessaram a economia, ou com saídas cada vez mais arbitrárias que representaram, ao mesmo tempo, a volta da inflação, em patamares até mais agressivos do que antes.

A despeito dos malabarismos econômicos, o governo Collor também significou outras transformações no plano da política externa, com implicações importantes ainda hoje, vários deles até positivos para o Brasil, pelo menos numa perspectiva contrária ao

que vinha ocorrendo até então, ou ao que poderia ocorrer, se o candidato socialista, Lula, tivesse conseguido ser eleito naquela ocasião, quando o PT defendia um tipo de política econômica diferente do que veio a sustentar quando do primeiro mandato do líder sindical. Com efeito, segundo as promessas do candidato do PT – todas no sentido da nacionalização, estatização, socialização, protecionismo, rompimento de contratos e recusa do pagamento das dívidas públicas –, uma eventual presidência petista poderia aproximar o Brasil bem mais de um governo *à la* Salvador Allende do que de um líder socialista moderado como Felipe González, responsável pelo ingresso da Espanha na OTAN, na Comunidade Econômica Europeia, pela abertura aos investimentos estrangeiros e outras atitudes contrárias aos velhos dogmas socialistas aos quais se aferram ainda alguns personagens em outros continentes.

Ao lado da abertura econômica e da liberalização comercial – e uma importante reforma tarifária que fez com que o Brasil passasse do protecionismo exacerbado para um protecionismo relativamente moderado, para os padrões históricos da nossa introversão comercial –, o governo Collor tinha a pretensão de retirar o Brasil da condição de primeiro dos países pobres para o último dos países ricos, ou seja, deslocá-lo do grupo dos países em desenvolvimento para o clube da OCDE. Ele não o conseguiu, obviamente, inclusive porque as reformas ficaram no meio do caminho, e as resistências de grupos de interesse foram mais fortes do que as intenções do presidente. Mas ele começou a reformular diversos outros aspectos da política externa que estavam colocando o Brasil na condição de “pária” do sistema internacional, como, por exemplo, no terreno da não-proliferação e das tecnologias sensíveis, ou de uso dual.

Com efeito, o Brasil mantinha, ao lado do programa nuclear legal e reconhecido, baseado na construção de centrais nucleares com tecnologia estrangeira e a supervisão da AIEA, um programa paralelo e clandestino, de natureza militar, que visava alcançar o domínio tecnológico e o desenvolvimento prático de um artefato explosivo, o que de resto se chocava com dispositivos mandatórios da Constituição nesse aspecto. Collor operou, portanto, a primeira viragem decisiva na política nuclear brasileira, ao terminar com as loucuras militares, ao aceitar a ratificação plena do tratado de Tlatelolco e ao dar prosseguimento à construção de confiança com a Argentina nessa área, que levaria à assinatura do acordo quadripartite de salvaguardas extensivas – Brasil, Argentina, Abacc e AIEA – e, mais adiante, à aceitação, já por FHC, do famigerado TNP, o Tratado de Não-Proliferação Nuclear de 1968, gesto pelo qual este último é considerado um traidor dos interesses nacionais por vários militares e alguns diplomatas. As

escolhas decisivas foram feitas por Collor, e independentemente dos fracassos econômicos, esse crédito diplomático lhe deve ser inteiramente concedido.

Em um outro aspecto, ele também significou um avanço, que ocorreu no âmbito da política econômica externa, mais especificamente, no contexto da integração regional. O processo com a Argentina teve início em meados dos anos 1980, sobre a base de protocolos setoriais, visando uma complementação produtiva e uma abertura apenas recíproca, que deveria ser flexível, gradual e administrada; ou seja, se tratava de um modelo de abertura comercial limitado, conduzindo a fluxos administrados pelos dois governos, numa concepção que se aproximava mais do mercantilismo do século 17 do que do multilateralismo ilimitado, incondicional e não discriminatório do século 20. O que o governo Collor fez foi, por meio da Ata de Buenos Aires, de julho de 1990, substituir o esquema em vigor dos protocolos setoriais e do Tratado de Integração de 1988 por um mecanismo automático, irrecorrível e universal – ou seja, não mais setorial – de reduções tarifárias, conduzindo ao livre comércio com a Argentina na metade do tempo previsto no tratado em vigor (que aliás não garantia que o livre comércio, ou o mercado comum, viessem realmente a existir nos dez anos anteriormente previstos). Nascia aí, verdadeiramente, o Mercosul, que só veio a ser quadrilateralizado um ano depois, mas sob os mesmos dispositivos de abertura econômica e de liberalização comercial que tinham sido concertados entre os governos Collor e Menem (Almeida, 1998).

O fato de o Mercosul não ter avançado em fases posteriores, ou de ter até regredido, institucionalmente, na fase recente, não tem muito a ver com desvios “neoliberais” cometidos pelos dois governos. Quem conhece o protecionismo exacerbado vivido pelos dois países nos anos anteriores à década de 90, não pode em sua consciência achar que o Brasil ou a Argentina estivessem se rendendo ao capitalismo internacional com o modesto grau de abertura operado naquele momento por esses dois governos, apenas em algumas frentes econômicas. A culpa da estagnação relativa e do real retrocesso institucional do Mercosul tem a ver com o descumprimento, pelos governos posteriores, sobretudo na fase recente, de cláusulas fundamentais do Tratado de Assunção, não por causa dos mecanismos antes criados para operar o estabelecimento de um mercado comum, ou pelo menos de uma união aduaneira, entre os quatro países membros. Brasil e Argentina retornaram ao protecionismo rústico dos anos 1970 e 80, sendo que a Argentina parece ter retornado às patéticas medidas de controles de capitais e de manipulações cambiais típicas da época da grande depressão, nos anos 1930.

2.3.4. Estabilização macroeconômica e nova presença internacional

Depois do furacão Collor, o Brasil entrou em outro tipo de furacão, mas sob a presidência honesta, ainda que confusa, do vice-presidente Itamar Franco, conhecido pela sua perfeita correção política, mas por alguns rompantes econômicos, que o fizeram trocar quatro ou cinco vezes de presidentes do Banco Central e de ministros da Fazenda. Finalmente, e para sua sorte, um senador que resolveu esquecer o que tinha escrito nos tempos de desvarios acadêmicos, em torno da teoria da dependência, deu à presidência Itamar a melhor marca de reconhecimento nacional a que um governo pode aspirar numa era turbulenta como a que o Brasil viveu, com a inacreditável aceleração inflacionária do início dos anos 1990.

Com origem nos diversos planos frustrados de estabilização que tinham sido ensaiados desde o governo militar, e de forma crescente e recorrente na “Nova República”, o Brasil passou de uma inflação anual de três dígitos para a casa do milhar, e já tendo conhecido seis trocas de moedas no espaço de uma geração (Leitão, 2011). O que o senador Fernando Henrique Cardoso fez, para seu crédito pessoal, e com a aprovação do presidente, foi juntar uma equipe de jovens e ousados economistas que souberam colocar as bases de um processo de estabilização macroeconômica, não mais baseado em golpes milagrosos e repentinos, mas atacando as bases da dinâmica inflacionária, autoalimentada pelo mecanismo de indexação generalizada que tinha se estendido por toda a economia brasileira, mas de forma anárquica e sustentado nos mais diversos indicadores de correção de valores (dólar, títulos públicos, índices de preços e o que mais servisse para garantir alguma reposição do poder de compra de uma moeda que já não mais servia de parâmetros para as suas três funções fundamentais e tradicionais).

O Plano Real, cujas características não é necessário descrever aqui, teve uma importância fundamental também para a política externa, pois significou igualmente a recuperação da credibilidade do Brasil nos mercados internacionais, não apenas em termos de atração de investimentos e de contratos financeiros externos, mas sobretudo no que se refere à capacidade do Brasil de engajar-se em processos negociadores com parceiros internacionais em condições minimamente previsíveis quanto à preservação da legalidade jurídica e à capacidade do país de honrar seus compromissos externos num ambiente liberado das ameaças de mudança contínua de regras como tinha sido o caso até ali, e praticamente desde o início da crise do petróleo, ainda nos anos 1970.

Com a casa colocada novamente em ordem a partir do início dos seus dois mandatos, FHC pode dar continuidade à política externa de abertura moderada nos planos regional e mundial e, de forma geral, em relação à globalização, o que era inédito para os padrões históricos do Brasil desde o entre guerras e que, de certa forma, também voltou a patamares ainda mais modestos na sua sucessão. O Brasil abandonou o conceito difuso de América Latina, em favor do espaço geográfico bem mais concreto da América do Sul, avançou bastante na construção de mecanismos de inserção nos foros mais sensíveis da agenda mundial de segurança – nos terrenos nuclear, espacial, e de exportações de equipamentos de uso dual – e também desenvolveu um diálogo desprovido de vieses ideológicos com as entidades multilaterais da globalização financeira, o que foi relevante em função das turbulências por que o mundo passou a partir das crises do México (1994), da Ásia (1997), da moratória russa (1998) e da própria crise brasileira de 1999, seguida pela crise terminal do modelo argentino de estabilização (com forte impacto no Brasil).

FHC estimulou o que passou a ser chamado de diplomacia presidencial, para a qual ele estava amplamente preparado desde seus curtos meses de chanceler, no início do governo Itamar Franco, e em função de sua experiência como acadêmico conhecido internacionalmente (Danese, 1999; 2017). Os bons resultados foram em certa medida obscurecidos pela ocorrência de crises externas e internas, justamente, comprovando, assim, que o processo de estabilização deve ser levado de modo contínuo em todas as frentes da economia, sobretudo nos planos fiscal e monetário. O Plano Real foi amplamente bem sucedido ao dismantlar os aspectos mais nefastos da indexação generalizada em que vivia o Brasil, mas pelo fato de que o presidente Itamar se opunha veementemente a qualquer tratamento de choque, ou recessivo, os ajustes fiscais foram muito moderados e tiveram de ser compensados por uma taxa de juros relativamente alta, inclusive porque estados e municípios ainda não tinham se ajustado aos novos tempos e ainda não existia a Lei de Responsabilidade Fiscal ou o câmbio flutuante.

Deve ser registrado, porque se trata de fato histórico importante para a correta avaliação da trajetória ulterior do Plano Real, que o Partido dos Trabalhadores se opôs frontalmente à sua implementação, em quaisquer de suas etapas, tentando inclusive embargar a Lei de Responsabilidade Fiscal em processo movido junto ao STF; o partido empreendeu igualmente uma campanha de desinformação, antes e depois, em relação não apenas aos aspectos internos do plano de estabilização macroeconômica, como também no que se refere aos acordos concluídos no plano externo com o Fundo

Monetário Internacional, objetivando a superação das fragilidades cambiais do país. Felizmente, a primeira administração do governo do PT soube preservar os elementos mais relevantes do Plano Real, ainda que nas administrações posteriores determinados aspectos (metas de inflação, superávit primário e flutuação cambial) tenham conhecido sensível deterioração, tal como confirmado pelos principais indicadores econômicos.

Diversas dentre as iniciativas exibidas posteriormente pelos governos do PT como feitos “inéditos” na política externa a partir de 2003 – nos terrenos da integração, das negociações comerciais internacionais e inter-regionais, do relacionamento com parceiros ditos estratégicos – tinham sido de fato iniciadas sob os dois mandatos de FHC. O governo FHC se beneficiou apenas parcialmente do crescimento meteórico da China, cuja demanda elevou a níveis historicamente inéditos os preços das commodities exportadas pelo Brasil a partir de 2004 e ajudou na própria expansão do PIB durante o governo Lula. Bafejado pela procura chinesa, este último pouco fez para estimular a competitividade brasileira, anteriormente beneficiada pelas medidas de abertura adotadas pelos governos FHC, em especial, a revisão radical dos aspectos mais discriminatórios e economicamente irracionais da carta constitucional de 1988 e a correção cambial feita em 1999. Depois de FHC, nenhuma outra reforma estrutural foi empreendida pelos governos do PT para dar continuidade aos processos de abertura comercial e de inserção econômica internacional do Brasil.

2.3.5. A primeira era do Nunca Antes: a diplomacia personalista de Lula

A fase seguinte, relativamente megalomaniaca, correspondeu à primeira era do “Nunca Antes”, um período inédito na história do Brasil durante o qual todos os recursos da propaganda governamental e da retórica presidencial foram mobilizados para dar a impressão de que o país ingressava numa era de ouro, jamais vista desde Cabral e impossível de ser igualada pelas gerações que seguiriam nos anos ou décadas seguintes (Almeida, 2014). Não se deve ser muito derogatório com um governo que, finalmente, ao preservar os elementos essenciais da política econômica anterior – que os petistas chamavam, com bastante má-fé, e de forma algo ignorante, de neoliberal – conseguiu manter o Brasil, pelo menos nos dez primeiros anos, ao abrigo de um retrocesso econômico que não deixou de ocorrer em outros países da região ou fora dela; de fato, em vários deles se observou, de forma circunstancial ou cumulativa, o retorno da inflação, a fuga de capitais, as tradicionais manipulações cambiais, o recrudescimento do protecionismo, enfim, a desorganização da vida econômica, embora

alguns desses aspectos começaram a ser visíveis também no Brasil, e de maneira bastante preocupante, a partir do terceiro governo do lulopetismo.

Atendo-se exclusivamente aos aspectos diplomáticos do governo do “nunca antes”, pode-se aliás argumentar que, nem sob esse aspecto, o panorama foi totalmente inédito. Ao presidir a uma diplomacia fortemente presidencialista, e exageradamente personalista, Lula, segundo o grande intelectual da diplomacia brasileira que é o embaixador Rubens Ricupero, conduziu uma política externa de roupagem gaullista, ou seja, moldada na figura do General De Gaulle (Ricupero, 2010). Vários diplomatas, que acompanharam em momentos diversos os passos da diplomacia lulista, confirmam que o Itamaraty foi colocado a serviço pessoal do chefe de Estado, de suas muitas de viagens e de sua desenvoltura nos contatos com vários líderes internacionais, inclusive com personalidades que, por suas características especiais, não frequentam muito os foros internacionais ou não são convidados amiúde para visitas bilaterais; algumas das afinidades eletivas do governante e de seu partido foram de fato inéditas em todos os planos, a começar pela assiduidade das visitas à ilha dos irmãos Castro (à época).

A diplomacia do “nunca antes” assistiu, de fato, a eventos nunca antes vistos na história do Itamaraty, como a aceitação passiva de uma expropriação violenta e unilateral feita contra um patrimônio nacional por um país vizinho (contra os ativos da Petrobras quando da nacionalização dos hidrocarburos na Bolívia de Morales, em 2006); registrou-se, ainda, o rompimento do velho preceito constitucional da não-intervenção em assuntos internos de outros países, inclusive no que tange o apoio eleitoral a candidatos ditos progressistas, bem como, de forma geral, alianças com regimes e governos que provavelmente não passariam em alguns testes elementares em relação a princípios democráticos e de respeito aos direitos humanos. A diplomacia do “nunca antes” foi, sobretudo, uma diplomacia partidária, o que foi formalmente confirmado pelo próprio presidente em discurso feito num dia do diplomata, no Itamaraty, ao se referir ao seu assessor internacional como o companheiro dedicado a manter as relações com os partidos de esquerda da América Latina. Impossível não concordar com o argumento, quando fatos como esse são confirmados nesse nível de responsabilidade governamental.

O Brasil de fato aumentou sua presença no mundo, abriu embaixadas em lugares nunca antes explorados e contraiu várias “parcerias estratégicas”, em nível bilateral, plurilateral ou de grupo, que duplicaram a capacidade de expressão do país nos mais diferentes cenáculos internacionais. O ativismo dessa diplomacia foi marcante, embora

em alguns episódios possa ter ocorrido mais transpiração do que propriamente inspiração, como evidenciado nos casos das relações com a China, nas frustradas tentativas de fazer a paz no Oriente Médio, de se envolver numa solução (frustrada) ao programa nuclear iraniano, em grande medida clandestino, ou na própria pretensão – ilusória, para os diplomatas experientes – de exercer alguma liderança naquela região, como base para um salto de qualidade no plano mundial.

Alguns erros de cálculo foram cometidos, inclusive no trato com países vizinhos, assim como foram mantidas expectativas irrealistas quanto à realização de diversos objetivos retoricamente proclamados. Em certos temas da agenda externa, observou-se um descompasso completo entre um diagnóstico realista das opções abertas ao Brasil e intenções idealistas constantemente exibidas, seja quanto à “transformação das relações de força no mundo”, seja quanto a uma fantasmagórica “nova geografia do comércio internacional”. A China, por exemplo, já tinha a sua geografia comercial bem assentada: ela sempre importou matérias primas de todos os fornecedores possíveis, e continua exportando seus manufaturados – boa parte produtos de design e tecnologia ocidentais – para todos os mercados abertos ao engenho e arte de seus diplomatas e mercadores, todos absolutamente pragmáticos quanto aos resultados esperados, sem qualquer concessão a veleidades ideológicas ou uma patética aliança de não-hegemônicos contra os poderosos do mundo. A maior parte dos países, aliás, segue os mesmos preceitos: eles procuram antes trabalhar na perspectiva de ganhos concretos do que simplesmente projetar transformações imaginárias do cenário mundial.

São muitos, de fato, os aspectos inéditos da diplomacia partidária na era do “nunca antes” e seria especioso discorrer sobre acertos e desacertos da política externa de Lula e dos seus companheiros de partido. Uma historiografia futura, certamente mais sensata do que aquela produzida por certos acadêmicos simpáticos ao lulopetismo durante sua vigência, se encarregará de filtrar, e de avaliar, na sua justa medida, os aspectos positivos e os menos positivos dessa diplomacia que foi, de verdade, especial, sem que se possa dizer se o Brasil real, o do seu sistema produtivo e o da sua capacidade de competição internacional, tenha usufruído significativamente a partir da pirotecnia praticada durante a década lulopetista na política externa. O Brasil perdeu espaço nos mercados internacionais, sobretudo em manufaturados: o grande debate a partir dessa época é justamente o da desindustrialização da economia brasileira, bastante acelerada na era lulopetista, não apenas por valorização cambial ou crises externas. A integração regional, por sua vez, não avançou de fato nos aspectos que deveriam contar:

a abertura recíproca de mercados, a inserção das economias dos países membros nas redes produtivas mundiais (na verdade, ocorreu o contrário), e até o livre comércio, que deveria vigorar internamente ao bloco, retrocedeu a olhos vistos; em lugar de avançar nos capítulos substantivos do Tratado de Assunção, que são os comerciais, tanto o governo Lula quanto o de Nestor Kirchner enveredaram pela criação de órgãos políticos que só serviam de tribunas para novos projetos com escassas chances de cumprimento (Almeida, 2019).

Dos três grandes objetivos da diplomacia lulista – a obtenção de uma cadeira permanente para o Brasil no Conselho de Segurança da ONU, o reforço e a expansão do Mercosul e a conclusão exitosa das negociações comerciais multilaterais da Rodada Doha – nenhum deles foi conquistado, sequer arranhado. O Mercosul, a despeito de preservado, perde espaço na interface externa do Brasil e abandonou quase completamente suas características iniciais, por sinal as únicas legítimas, já que derivadas do Tratado de Assunção, uma promessa frustrada. Pode-se, nessas condições, fazer um balanço esplendoroso do “nunca antes” diplomático, como pretendiam seus executores? Para todos os efeitos, a formidável máquina de propaganda do PT – construída, diga-se de passagem, com vários milhões ou bilhões de reais de recursos públicos – encarregou-se de passar uma imagem fabulosa destes tempos inéditos, quando se alega que tudo foi realmente maior e mais vigoroso do que antes, inclusive naqueles aspectos menos recomendáveis, como o da corrupção e as boas relações com algumas das ditaduras mais execráveis do planeta.

Parafrazeando uma expressão muito conhecida, poder-se-ia dizer da diplomacia lulista que, onde ela foi nova, não foi boa; e onde foi passavelmente boa, ou apenas razoável, não era nova. A diplomacia presidencial, por exemplo, já existente (mas nunca referida sob esse conceito), foi levada a extremos, e isso não foi bom, nem para a diplomacia, nem para a figura do presidente, de qualquer presidente. Presidentes devem se reunir quando todos os estudos técnicos tenham sido feitos pelos diplomatas e quando os chanceleres tenham limpado o terreno para a assinatura e os discursos, geralmente vazios e anódinos, dos presidentes; nunca antes na história diplomática do Brasil tivemos tantas vezes o presidente, com seus parceiros regionais ou externos, discutindo projetos e novas iniciativas, que deveriam ficar no âmbito das chancelarias respectivas. Presidente é a última linha de decisão, não a primeira de discussão.

Por outro lado, nunca antes na história da região se fizeram tantas reuniões de cúpula, nunca antes os presidentes foram tão amigos entre si. Não se pode dizer,

todavia, que a causa da integração tenha avançado satisfatoriamente, mesmo com toda a retórica a seu favor. Ao contrário, a América Latina viu-se fragmentada em pelo menos três modelos, ou experimentos, de organização regional, um dos quais é declaradamente anti-integracionista, a despeito de toda as proclamações em contrário: o bolivarianismo, que só se sustentava à base de petrodólares chavistas e com indução estatal de um sub-comércio totalmente desequilibrado; o segundo modelo é o livre-comércio e o da inserção nas redes mundiais de integração produtiva, como o da Aliança do Pacífico (México, Colômbia, Peru e Chile), ou da abertura unilateral *à la* chilena; no meio, sem uma caracterização mais precisa, ficaram os países do Mercosul e alguns outros desgarrados, sem que se soubesse, exatamente, para onde pretendiam ir (se é verdade que possuem uma visão estratégica do futuro).

Cabe registrar, também, que muitas das novas entidades apressadamente criadas naqueles anos, o foram para dar um caráter exclusivamente regional, ou introvertido, ao que antes era exageradamente hemisférico e “assimétrico”, como se compraziam em repetir os neófitos. Mas, a verdade é que a América Latina não conseguiu realmente progredir em novos projetos de integração, permanecendo, ao contrário, mais fragmentada do que nunca, seja em seus movimentos econômicos, seja em seus projetos políticos. Será que ela não teria nada a aprender com os países asiáticos e ocidentais da imensa bacia do Pacífico, que estão substituindo cinco séculos de dominação econômica norte-atlântica, por meio do estímulo a todos os intercâmbios possíveis, sem discriminação de espécie alguma?

2.3.6. Uma transição pouco convencional: retornando a padrões anteriores

Tanto a política econômica, quanto a diplomacia do terceiro mandato do “regime” lulopetista foram marcados pela incapacidade política da presidente Dilma Rousseff, pela mediocridade de sua política econômica e pela total inexpressividade de sua política externa, em total contradição com a pirotecnia diplomática conduzida nos dois mandatos de seu patrono e protetor (mas sem sucesso no monitoramento de sua sucessora voluntariosa). O insucesso foi tal que, tendo partido de uma base congressual até superior à de Lula nos seus dois mandatos – inclusive porque ele soube capturar parlamentares e até bancadas inteiras pelos meios mais inescrupulosos possíveis –, a presidente terminou se desgastando com amplos setores do Parlamento, ao ponto de ter sido levada a um impeachment, não tanto pela corrupção e pelos crimes econômicos certamente perpetrados pelos seus ineptos assessores da área, e mais pelas desavenças

criadas e agravadas no curso do primeiro e sobretudo em meio ao início do segundo mandato. Não é o caso de reconstituir neste espaço todos os equívocos de política econômica – nos planos macroeconômico e setoriais – perpetrados por ele e por seus ministros da área, cabendo apenas lembrar que, sem qualquer relação com alguma crise econômica externa, o Brasil foi levado à pior, à maior recessão de toda a sua história econômica, mais ampla e profunda até do que os dois anos recessivos de 1930 e 1931.

A natureza da crise foi basicamente fiscal, embora tenham ocorrido, igualmente, certa aceleração inflacionária – acima das metas e dos limites fixados no regime de metas de inflação traçados pelo Conselho Monetário Nacional – e alguma desvalorização cambial, ao lado do enxugamento de muitos valores mobiliários na principal bolsa do país. A manipulação do orçamento, o financiamento irregular dos déficits setoriais, com a utilização ilegal dos bancos públicos, e o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal foram as causas formais de seu impeachment, em meados de 2016, mas o fato é que seu destino já estava selado tanto pela crise e desemprego como, principalmente, pelos desentendimentos com os líderes partidários (que sempre foram o principal motivo de processos anteriores de impeachment). O clamor das ruas, a partir das manifestações de 2013, também desempenhou certo papel na conformação de um ambiente conducente ao impeachment, mas o essencial sempre esteve limitado ao jogo político-parlamentar.

No campo da política externa, o registro de um mandato e meio de Dilma Rousseff não revela nenhuma das grandes iniciativas diplomáticas que eram usualmente empreendidas sob os dois mandatos de Lula – reuniões regulares com líderes da região, da África, do Oriente Médio, e até avanços em terrenos não tradicionais –, inclusive porque a presidente tinha pouca disposição para a política internacional e se relacionava com muita aspereza com os diplomatas profissionais (tanto que teve três chanceleres, no curso de cinco anos e meio, contra um único para Lula). O assessor presidencial nessa área permaneceu o mesmo *apparatchik* partidário no governo desde 2003, mas mesmo na região a frequência dos contatos de alto nível diminuiu bastante, tanto porque o chefe da tropa petista continuou a viajar bastante na América Latina e na África, não tanto para grandes manobras diplomáticas, mas mais frequentemente para grandes projetos nos negócios de infraestrutura, onde se tornou praticamente um “facilitador” de encontros no mais alto nível para os empresários brasileiros, como revelado depois por investigações envolvendo altos níveis de corrupção (Zanini, 2017).

Os temas diplomáticos mais relevantes desse período de insucessos repetidos foram justamente representados pela teimosia e incompetência da mandatária na condução de pequenas crises regionais: a suspensão irregular do Paraguai do Mercosul, o ingresso ilegal da Venezuela no bloco e a demissão do primeiro chanceler por causa de uma crise com a Bolívia. Todos os três episódios revelaram a excessiva interferência de manobras partidárias clandestinas do PT com seus aliados autoritários da região e foram feitos à margem, ou no total alheamento da diplomacia profissional com respeito a um possível encaminhamento adequado dessas crises diplomáticas. O primeiro se deu a propósito do impeachment do presidente esquerdista do Paraguai – certamente inédito em termos de rapidez de todo o processo, mas conduzido dentro dos ritos fixados nas regras constitucionais do país –, o que levou, por instigação dos comunistas cubanos à decisão processualmente equivocada, ao abrigo da cláusula democrática do Mercosul, de suspender o país do bloco, sem sequer ouvir seus novos dirigentes políticos. A isso se seguiu a incorporação ainda mais ilegal da Venezuela no bloco – que vinha sendo delongada desde muitos anos –, não tanto porque o país bolivariano já tinha destruído seus fundamentos democráticos, mas simplesmente porque ele não cumpria nenhum dos requisitos técnicos (internalização da Tarifa Externa Comum do Mercosul e outras normas de política comercial) que deveriam ser observados para seu ingresso normal.

O terceiro episódio se deu a propósito do refúgio parcialmente irregular, no Brasil, de um senador boliviano opositor do governo de Evo Morales, abrigado há mais de 400 dias na embaixada do Brasil em La Paz, a quem o governo do MAS recusava o salvo conduto para sua retirada do país, como regulado no acordo de asilo diplomático que deveria ser observado pelos dois países, embora não o fazendo por pura motivação política. Sua retirada clandestina da Bolívia pelo encarregado de negócios em La Paz foi o pretexto que a presidente utilizou para demitir seu primeiro chanceler, já estremeado no cargo desde o primeiro episódio do Mercosul. Finalmente, a presidente Dilma suspendeu uma visita de Estado ao presidente Obama, dos Estados Unidos, quando se revelou a extensão das escutas da inteligência americana contra uma série inteira de países parceiros e até aliados na OTAN. Em resumo, sua condução dos assuntos diplomáticos caracterizou-se por uma extrema mediocridade.

Ao tomar posse o vice-presidente Michel Temer, em meados de 2016, ele operou, sob a condução de seus dois chanceleres, José Serra e Aloysio Nunes, ambos senadores pelo PSDB de SP, uma bem sucedida reversão a padrões mais tradicionais de condução diplomática e de orientação em política externa, em total convergência com o

formato e o conteúdo normalmente formulados e implementados pelo próprio Itamaraty, ou seja, sem quaisquer interferências partidárias nas atividades diplomáticas, como tinha sido o caso nos treze anos anteriores. Não se adotaram grandes iniciativas na frente externa, inclusive porque o PT e seus aliados conduziram uma campanha estridente, mentirosa mas bem orquestrada, no Brasil e no exterior, tendente a denunciar o “golpe” do impeachment e os processos contra o ex-presidente Lula, já nessa altura investigado e condenado por corrupção em conluio com grandes empresas do setor de infraestrutura. Não obstante, a atividade do presidente Michel Temer foi bastante ativa, como revelado no livro de discursos diplomáticos, inclusive na Assembleia Geral da ONU e em outros foros, publicados ao final de seu governo (Temer, 2018).

Grande parte de seu curto período presidencial foi dominado por muitos debates internos no terreno da corrupção política, e também pela campanha presidencial de 2018, quando uma nítida polarização se manifestou desde logo entre a esquerda, ainda capitaneada pelo PT, e uma direita ascendente, rapidamente monopolizada por um obscuro deputado, antigo militar (mas expulso do Exército), que não escondia suas inclinações de extrema-direita, embora dissimuladas por um discurso falsamente liberal. No segundo semestre de 2018, o Brasil era apresentado ao novo “salvador da pátria”, naquela conjuntura identificado como o presidente que iria retirar o Brasil da grande crise econômica e enorme desemprego produzidos pela política econômica dos petistas. Mal se desconfiava, naquele momento, que estava se abrindo um mandato de contínuas crises políticas – provocadas pela própria equipe presidencial – e uma diplomacia em total ruptura com toda a história precedente da política externa brasileira.

2.3.7. Uma segunda era do Nunca Antes: a diplomacia bizarra de Bolsonaro

A “política externa” de Jair Bolsonaro – se é verdade que tal coisa exista, daí a necessidade de aspas – começou bem antes de sua eleição e posse na presidência, em janeiro de 2019. Já no início de 2018 ele deixava entender que se aproximaria dos Estados Unidos, de Israel (inclusive deslocando a embaixada do Brasil de Tel Aviv para Jerusalém, como havia feito Trump um ano antes), que preferia Taiwan à China “comunista” e que pretendia retirar o Brasil do Acordo de Paris sobre aquecimento global, desprezando quaisquer outras políticas convergentes com o critério da sustentabilidade ambiental (que, na verdade, ele abomina, sendo partidário da total utilização de vastas superfícies naturais para fins produtivos, de qualquer espécie). Já se sabia de sua feroz atitude autoritária, de seu completo descompromisso com os direitos

humanos, de sua homofobia declarada, assim como de seus repetidos elogios a um torturador militar condenado pela Justiça. O que não se sabia era de uma suposta conversão econômica liberal, jamais revelada durante suas três décadas de atividade parlamentar, assim como de uma inventada adesão a uma pauta anticorrupção, o que justamente lhe angariou os milhões de votos de uma classe média revoltada contra o roubo organizado pelo PT, fator decisivo de sua vitória nas eleições à presidência.

A futura política externa de um governo Bolsonaro também já vinha sendo desvendada pelo chanceler escolhido pelo guru presidencial para ocupar o cargo que o presidente eleito anunciava que seria a de um diplomata experimentado, apto a conduzir uma política externa “sem ideologia”, assim como um comércio exterior idem, o que, obviamente, já não era o caso desde dois anos e meio de presidência Michel Temer. O candidato à chefia da diplomacia de extrema direita já vinha construindo suas chances de modo clandestino, mas ativo, redigindo textos sem qualquer consistência diplomática ou até de política nacional, mas eivados do linguajar militante dos fundamentalistas da extrema direita. Uma submissão exemplar aos mais absurdos projetos e propósitos dos bolsonaristas lhe garantiu a vaga tão almejada: tal atitude incluiu a adesão vergonhosa a todas as alucinações dessa malta ignara, a começar pela postura contra o globalismo, que era o subtítulo de seu blog *Metapolítica 17*, feito expressamente para se qualificar para o cargo. Antes mesmo de assumir ele já anunciava o cumprimento de todas as promessas da tribo bolsonarista, incluindo a denúncia do Acordo de Paris, a saída do Brasil do recém-assinado Pacto Global das Migrações, a mudança da embaixada para Jerusalém, a recusa em sediar no Brasil a 25ª Conferência das Partes (sobre medidas contra o aquecimento global, que ele denunciou como meras fábulas) e uma série de outras inovações regressistas jamais vistas na diplomacia brasileira, como a introdução de elementos religiosos na diplomacia ou o ativismo militante contra o comunismo, o marxismo cultural, a “ideologia de gênero” e outras alucinações menos vistosas.

A inocuidade absoluta de um programa inexistente de política externa

A verdade é que nunca houve, jamais existiu, antes ou depois da inauguração do governo, qualquer exposição clara, completa, sistemática das posições do governo em matéria de política externa, de relações exteriores do país, sobre as prioridades de sua diplomacia. O programa de governo, apresentado para registro oficial junto ao TSE, em meados de 2018, era bastante vago na parte que se julgava a mais consistente das muitas promessas do candidato, a política econômica – um aglomerado de benefícios “liberais”

tendentes a eliminar o déficit público em um ano, em conseguir centenas de bilhões com privatizações, a abrir a economia e a liberalizar o comércio exterior –, e era singularmente medíocre na parte relativa ao “novo Itamaraty”, que era o título da parte na qual estavam enfeixados cinco mal redigidos “objetivos” na frente externa, cuja transcrição deve ser efetuada para se começar a examinar o “pensamento” dos que estariam no comando da área:

- A estrutura do Ministério das Relações Exteriores precisa estar a serviço de valores que sempre foram associados ao povo brasileiro. A outra frente será fomentar o comércio exterior com países que possam agregar valor econômico e tecnológico ao Brasil.
- Deixaremos de louvar ditaduras assassinas e desprezar ou mesmo atacar democracias importantes como EUA, Israel e Itália. Não mais faremos acordos comerciais espúrios ou entregaremos o patrimônio do Povo brasileiro para ditadores internacionais.
- Além de aprofundar nossa integração com todos os irmãos latino-americanos que estejam livres de ditaduras, precisamos redirecionar nosso eixo de parcerias.
- Países, que buscaram se aproximar, mas foram preteridos por razões ideológicas, têm muito a oferecer ao Brasil, em termos de comércio, ciência, tecnologia, inovação, educação e cultura.
- Ênfase nas relações e acordos bilaterais.

A primeira observação a ser feita é que não se tratava exatamente de um programa de “política externa”, e sim de um mero ajuntamento de frases sem conexão entre si, revelando apenas uma total incompreensão no tocante aos reais desafios do Brasil no plano externo. Mesmo considerando a total inadequação desses “objetivos” no plano da política externa e da diplomacia, cabe examinar cada uma dessas “propostas”, uma vez que elas são reveladoras da mentalidade dos amadores que estão, de fato, na base da formulação e da execução da “política externa” de um governo que possui uma concepção extremamente rudimentar do que seja essa importante política pública. A primeira observação a ser feita é que a política externa de um governo de um país como o Brasil não pode limitar-se ao Itamaraty, ainda que este seja chamado de “novo”. O “velho” Itamaraty, do seu lado, sempre se ocupou de política externa, mas a instituição, por mais venerável que fosse, ou seja, é apenas um instrumento, uma espécie de “ferramenta”, a serviço da política externa, que é definida, vale lembrar, pelo presidente da República. Sua estrutura, seja alguma nova ou mantida a “velha” – o que não foi justamente o caso –, não tem muito a ver com a substância mesma dessa política externa, pois trata-se de uma ferramenta operacional que pode ser mudado segundo os requerimentos da política externa, que tampouco pode ser resumida unicamente aos “valores do povo brasileiro”, ou às atividades de “comércio exterior”.

A política externa de uma economia diversificada, de uma sociedade complexa e dotada de um Estado ativo, como é o caso do Brasil, abrange uma vasta gama de temas – bilaterais, regionais e multilaterais – nos terrenos político, econômico, de cooperação científica e tecnológica e de assistência ao desenvolvimento, assim como de apoio à capacitação do Brasil numa série de terrenos, como por exemplo, a atração de investimentos estrangeiros e até de engajamento em operações de paz, eventualmente determinadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

O segundo item do “programa” – “Deixaremos de louvar ditaduras assassinas e desprezar ou mesmo atacar democracias importantes como EUA, Israel e Itália” – não conforma exatamente uma proposta de política, sendo mais uma invectiva acusatória contra as deformações daquilo que já foi chamado de “diplomacia lulopetista”. É certo que o lulopetismo diplomático cultivou boas relações diplomáticas – e até em outras esferas – com as ditaduras mais execráveis da região e do mundo, mas uma mudança nessa área significaria apenas retornar ao padrão normal do Itamaraty, que sempre foi o de manter relações corretas com quaisquer países, sem expressar opiniões ou manter “relações paralelas” – clandestinas ou secretas, como infelizmente foi o caso naquele regime – com alguns deles, em função de simpatias ideológicas, ou até de interesses não exatamente republicanos, possivelmente na linha daquilo que o lulopetismo fazia no próprio plano interno, sobretudo em matéria de iniciativas econômicas ou acordos “espúrios” com essas ditaduras. Esse tipo de invectiva não caberia, no entanto, num programa de governo, sobretudo pela sua segunda parte, nominalmente discriminatória, ao efetuar distinções nacionais, apontando para certos países e não outros; se for para seguir o padrão “normal” do Itamaraty, que é o de uma diplomacia universalista, e portanto, não discriminatória, o correto estaria em manter relações com todos os demais membros da comunidade internacional, segundo nossos estritos interesses nacionais.

O mesmo tipo de discriminação ocorre, em certa medida, no item seguinte, que diz expressamente isto: “Além de aprofundar nossa integração com todos os irmãos latino-americanos que estejam livres de ditaduras, precisamos redirecionar nosso eixo de parcerias.” O conceito de integração é muito vago, pois depende de qual conteúdo se lhe pretende imprimir, se zona de livre comércio, ou uma simples área de preferências tarifárias, ou mesmo a continuidade desse projeto de mercado comum, que é o objetivo do Tratado de Assunção, que criou o Mercosul. Um programa de governo não deveria expressar tal restrição qualitativa no caso de “ditaduras”, pois introduziria certo grau de subjetivismo nas políticas de governo, uma vez que existem outras ditaduras com as

quais o Brasil mantém relações normais, de comércio ou outras, sem, todavia, pretender aprofundar qualquer tipo de integração ou cooperação mais estreita. Se o governo Bolsonaro pretender manter relações comerciais e econômicas unicamente com países não autoritários, no continente ou alhures, o leque do comércio exterior poderia se ver severamente limitado. No caso dos vizinhos latino-americanos, eles podem até não ser exatamente “irmãos”, mas apenas parceiros no comércio e contíguos geograficamente.

O Brasil, na verdade, necessita de maior inserção internacional, o que deveria ser feito por abertura econômica e liberalização comercial, até de forma unilateral se for o caso. Processos de integração requerem negociações bilaterais ou plurilaterais que são necessariamente lentas e difíceis, mas mesmo isso exige uma definição prévia de qual seria a sua política comercial, de modo estrito, e, de modo amplo, a sua política econômica externa. Por outro lado, “redirecionar o eixo de parcerias” não prejudica minimamente quanto à natureza ou a orientação dessa “reorientação”, e mesmo que ela fosse a mais esclarecida de todas, não se pode fazer isso unilateralmente, de maneira previamente determinada: apenas um exame técnico, não ideológico, das oportunidades que podem surgir no relacionamento externo pode determinar o “eixo de parcerias”.

Não parece haver, por outro lado, uma estratégia muito clara quanto a esses “países que foram preteridos por razões ideológicas”, como figura no mal redigido quarto item, pois a frase soa mais como uma reclamação contra os companheiros do lulopetismo diplomático – que, de resto, já tinha terminado desde os dois anos decorridos desde o seu malfadado final, em 2016 – do que como um legítimo programa de governo. O corpo profissional do Itamaraty sabe avaliar exatamente quais são os países que podem oferecer as melhores oportunidades nos campos ali mencionados, ainda que escolhas anteriores – como as de grupos regionais como Ibas, Unasul e Brics – permaneçam na agenda diplomática da atualidade, o que sempre pode ser revisto.

Por fim, pretender atribuir “ênfase nas relações e acordos bilaterais” é um reducionismo absurdo das possibilidades em política externa, e só se explica pela sabida antipatia dos sofistas do governo pelo multilateralismo, por eles equiparado ao monstro metafísico do globalismo. O bilateralismo é uma, dentre várias outras modalidades, ou ferramentas, das relações exteriores, que passam ainda pelo regionalismo, por blocos, pelo multilateralismo, pelo inter-regionalismo, pelo plurilateralismo, ou simplesmente pelo universalismo, com base numa definição *ad hoc*, ou seja, uma estratégia adaptada às diferentes circunstâncias dessas relações externas, de acordo com a natureza do assunto a ser tratado com cada um dos parceiros estrangeiros. O bilateralismo estrito é

necessariamente redutor das oportunidades oferecidas pela economia global, quando se assiste a negociações de mega-acordos comerciais, ou de investimentos, mobilizando um número muito variado de países (a exemplo do TPP, do RCEP, ou de outros na área da Ásia Pacífico ou no âmbito da União Europeia).

O “programa” de governo, na verdade, era tão absurdo e medíocre, que sequer foi considerado na posse do presidente – que foi especialmente inexpressivo no tocante à política externa, a despeito de terem convidado muitos chefes de governo para a ocasião –, e também foi completamente esquecido na posse do chanceler escolhido, que pronunciou um inédito discurso, tentando expor uma “política externa para o povo” recheado de menções a filósofos, com frases em grego, latim e até tupi-guarani, que colheu a todos de surpresa, numa audiência que acabava de aplaudir entusiasticamente o discurso de despedida do chanceler do governo Temer, o senador Aloysio Nunes, que formulou uma vibrante defesa da política externa do Itamaraty e do seu corpo profissional. O chanceler accidental, por sua vez, já tinha atacado os diplomatas antes mesmo da posse, suspeitos de terem sido submissos ao “marxismo cultural” e também coniventes com o regime esquerdista anterior – que já estava fora de circulação desde maio de 2016 –, “esquecendo-se”, providencialmente, que ele mesmo tinha servido de forma bastante cúmplice os quatro governos do lulopetismo.

De toda forma, seu discurso de posse, suas entrevistas do momento, assim como as muitas peças bizarras divulgadas no seu blog contra o globalismo, já tinham evidenciado uma total ausência de clareza quanto aos fundamentos conceituais e às prioridades diplomáticas de uma política externa que não tinha ainda desvendado toda a extensão do desmantelamento teórico e prática que estava para começar. Na ausência de algum tipo de exposição clara e abrangente sobre o que seria a diplomacia na prática, os diplomatas e os observadores habituais – jornalistas, acadêmicos, embaixadas dos países representados em Brasília, chancelarias e think tanks estrangeiros – ficaram reduzidos aos impulsos erráticos do presidente e algumas declarações um pouco mais compreensíveis do chanceler. Uma coletânea de seus artigos, discursos e entrevistas foi finalmente coletada pela Funag, mas apenas relativa a 2019, e divulgada apenas um ano depois (Araújo, 2020). Uma única certeza perpassava de todas essas declarações e slogans descontraídos e surpreendentes: a política externa seria especialmente orientada a seguir os interesses dos Estados Unidos do presidente Trump e a diplomacia seria vergonhosamente subserviente a toda e qualquer iniciativa de interesse dos EUA.

A política externa do bolsonarismo na prática: a diplomacia bolsolavista

Os temas mais relevantes, em termos práticos, na nova agenda diplomática, se dirigiam a: (a) uma adesão sem falha não só aos Estados Unidos, mas ao presidente Trump em especial; (b) uma simpatia declarada por Israel, em função dos grupos e bancadas evangélicas no cenário político; (c) um afastamento da China, que, segundo o presidente, estaria mais interessada em “comprar o Brasil” do que comprar do Brasil, e (d) uma confrontação direta aos itens politicamente corretos da agenda internacional, sobretudo em matéria de meio ambiente (onde se localizaram os piores confrontos no plano externos) e de direitos humanos, especialmente nos direitos reprodutivos da mulher, que poderiam representar apoio indireto ao “abortismo”.

O que se assistiu, antes e imediatamente após a posse do presidente e de seu chanceler inexperiente, mas totalmente submisso ao círculo mais íntimo do chefe, foi uma surpresa atrás da outra, em todos os temas da agenda mais obscurantista que já foi contemplada no Itamaraty (ou mesmo fora dele), desenhados pelos fundamentalistas de uma extrema direita canhestamente ideológica (em contraposição a uma direita que poderia ser mais racional, seguindo um conservadorismo bem comportado). O que mais chocou, na prática, tradicionais parceiros estrangeiros foi, sobretudo, uma tremenda descortesia do presidente, quando não sua grosseria aberta, dirigida não só a supostos adversários na política, mas também a líderes estrangeiros, grandes parceiros do Brasil nas mais diversas áreas de cooperação e intercâmbio (Alemanha, França, Noruega, etc.). As indelicadezas se dirigiram inclusive a eventuais aliados da direita regional, para os quais ele se permitiu elogiar antigos ditadores comprometidos com as piores violações de direitos humanos em épocas pregressas; elas se estenderam ao candidato vencedor nas primárias argentinas de maio de 2019, um peronista moderado, o que já sinalizava sua vitória nas eleições de outubro seguinte, e de uma forma tão constrangedora que foi criado um ambiente de virtual paralisia nas relações bilaterais, com duração superior a um ano, e isso com o principal parceiro no Mercosul e sócio em outras iniciativas, como o acordo inter-regional entre o Mercosul e a União Europeia.

Uma exposição completa de todos os episódios surpreendentes e lamentáveis de uma política externa esquizofrênica ao longo dos dois primeiros anos do governo atual tomaria um espaço desmesurado neste ensaio historicamente sintético. Vários aspectos da (falta de) política externa e de diplomacia foram descritas e analisadas em obras já disponíveis deste autor: *Miséria da Diplomacia* (2019), *O Itamaraty num labirinto de sombras* (2020), *Uma certa ideia do Itamaraty* (2020); elas podem oferecer, aos

interessados, um panorama mais vasto, e necessariamente crítico, da pior diplomacia já registrada em quase duzentos anos de uma história relativamente exitosa das relações exteriores do Brasil (inclusive porque se encontram disponíveis em formato digital). O que se pode dizer é que o bolsolavismo diplomático não conseguiu atingir nenhum de seus supostos objetivos prioritários – abertura econômica externa, liberalização comercial e reforma do Mercosul, novas alianças estratégicas redundado em ganhos para o país na frente externa –, logrando, apenas e tão somente, a diminuição da imagem do Brasil no exterior, o desprestígio para o Itamaraty e um singular, jamais visto, completo isolamento do país na frente regional e no âmbito internacional.

As duas maiores conquistas alegadas na frente externa – a conclusão, depois de vinte anos de negociações, do acordo Mercosul-EU e o suposto apoio dos Estados Unidos à demanda de admissão na OCDE – não foram de fato logradas, e correm o risco de não serem concretizadas no presente governo, essencialmente em virtude da antidiplomacia do presidente, de seus assessores imediatos nessa área, assim como por causa das posturas claramente negativas nas questões relativas a meio ambiente, direitos humanos e de indígenas, sem esquecer o baixo comprometimento com uma ação mais decisiva no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro nos foros multilaterais. O lado mais histriônico, e ridículo, de toda a “arquitetura” bolsolavista na frente externa se refere, evidentemente, ao antimultilateralismo, o que tem causado um enorme constrangimento no corpo diplomático profissional do Itamaraty.

A responsabilidade principal pelo amplo espectro de fracassos e de frustrações já acumuladas, em dois anos, pela mais inepta política externa e pela mais esquizofrênica diplomacia em duzentos anos de história incumbe, obviamente, ao próprio presidente, que é incapaz de articular um programa racional de relacionamento externo – como aliás ocorre em todas as outras áreas de políticas públicas igualmente –, mas muito do desprestígio da diplomacia e do isolamento internacional deve-se à desastrada gestão do chanceler acidental, que já se conformou com a condição a que levou o Brasil, a de ser um “pária mundial”, como confessado no seu discurso do dia do diplomata de 2020. A condução da diplomacia bolsolavista pelo chanceler acidental – e por seus controladores no coração do governo – tem sido tão catastrófica que um diplomata aposentado, que preferiu esconder-se sob um *nom de plume* ironicamente concebido (“ministro Ereto da Brocha, ombudsman”) para elaborar uma série de crônicas semanais, nas quais não se peja em atacar, num estilo jocoso, o infeliz detentor da cadeira ministerial no, agora muito diminuído em estatura, Palácio Itamaraty.

2.4. O que concluir de tudo isto? Que lições ficam de nossa trajetória histórica?

Acadêmicos, em geral, historiadores em especial, exibem uma inclinação um pouco doentia por paradigmas, por modelos explicativos, por padrões e tendências que eles imaginam detectar no imenso caos material que é a trajetória das sociedades humanas sobre a face da Terra. A História não seria tão emocionante, e não teria tantos cultores, amadores ou profissionais, se ela não apresentasse, justamente, esses acidentes contingentes, essas possibilidades de caminhos alternativos e de trajetórias insuspeitas, que dependem, basicamente, de duas coisas: de um lado, as chamadas forças profundas, como gostam de lembrar os durossellianos e alguns marxistas estruturalistas (ou seja, sem aqueles fatalismos simplistas da sucessão inevitável dos modos de produção); de outro lado, dos imponderáveis da ação humana, que, muito longe dos determinismos históricos, está impregnada de paixões e de racionalidade, nem sempre bem calculada.

É por isso que temos a história virtual, os *big ifs* que especulam sobre tudo e sobre todos os episódios, especialmente sobre as grandes viradas do processo histórico. O que teria ocorrido conosco se tivessem sido os chineses a ocupar as Américas? O que teria acontecido na Europa se os muçulmanos não tivessem sido detidos nos Pirineus, ou nas muralhas de Viena? O que teria acontecido se Napoleão tivesse vencido a Grã-Bretanha, se Hitler tivesse derrotado a União Soviética, ou se os soviéticos tivessem conseguido, de fato, submergir a Europa ocidental, com base não em tanques, mas na sua ideologia que prometia futuros radiantes numa sociedade sem classes? Nelson, Churchill, o papa polonês, entre vários outros líderes, foram realmente decisivos em algumas grandes reviravoltas da história contemporânea? Stalin, Hitler, Mao poderiam ter sido contidos, ao fazer o mal sobretudo para os seus próprios povos? O que advirá ao mundo se, numa infeliz e indesejada realização prática da “armadilha de Tucídides”, os Estados Unidos declinantes forem vencidos por uma China autocrática ascendente e candidata a ser um novo *hegemon* mundial? Tais “acidentes de percurso” são puramente aleatórios e imprevisíveis, ou são as forças profundas da história que sempre se impõem, ao final, independentemente de líderes geniais ou malévolos?

Pode-se especular sobre como o Brasil poderia ter se desenvolvido, de forma diferente, caso Oswaldo Aranha, o grande líder gaúcho da revolução de 1930, não tivesse conseguido impedir que o Brasil se declarasse simpático às potências fascistas ascendentes nos anos 1930, como fez na prática a Argentina, ou como pretendiam alguns condestáveis do Estado Novo? Ou, ao contrário, se o mesmo Oswaldo Aranha

tivesse ascendido à presidência da República, em alguma das muitas oportunidades que a história talvez lhe tenha oferecido, nas quais ele deixou passar a oportunidade, seja por imposição ou amizade com o ditador castilhistas que dominou a história brasileira durante praticamente três décadas. Poderia ter sido em 1934, mas talvez fosse muito cedo, num momento em que ele ainda parecia demonstrar algumas simpatias pelo modelo fascista de organização social; provavelmente em 1938, se ele não tivesse sido afastado do país pelos cálculos maquiavélicos do mesmo Vargas; com maior razão, ainda, em 1945, em sua condição de líder incontestado da oposição democrática, mas quando o terreno foi ocupado por dois candidatos militares; ou talvez em 1950, quando ele decididamente continuou apoiando o ex-ditador, e a quem serviu uma segunda vez como ministro da Fazenda, tentando colocar mais uma vez em ordem o câmbio e as contas nacionais, esgarçadas por crises externas e comportamentos políticos populistas e irresponsáveis dos tomadores de decisões; finalmente, mas talvez já fosse tarde, em 1955, quando várias opções e alianças partidárias ainda lhe estavam abertas.

Depois de Rio Branco, bastante mitificado e incontestável no seu domínio dos temas e dos métodos diplomáticos, Oswaldo Aranha foi, possivelmente, o maior e melhor chanceler que a diplomacia brasileira conheceu no século XX, numa conjuntura de extremos desafios e de opções contrastadas para o futuro da nação: ele soube manter o rumo das alianças corretas e das escolhas certas, o que assegurou ao país bastante prestígio durante certa época. No período seguinte, o Brasil se perdeu na ditadura – pelo menos no plano moral, ainda que os progressos materiais tenham sido reais – tanto quanto na voragem inflacionária que destruiu várias possibilidades de crescimento sustentado, construindo um Brasil desigual, sempre penalizado pela baixa educação geral do seu povo. Oswaldo Aranha, provavelmente, teria optado por outros variantes de políticas econômicas e de alinhamentos internacionais, possivelmente mais condizentes com as possibilidades do país e com suas necessidades de sua modernização produtiva e social. Sua não ascensão ao cargo de maior responsabilidade no comando da nação representou uma das muitas oportunidades perdidas pelo Brasil, um país que nunca perdeu oportunidades de perder oportunidades, como não se cansava de lembrar o diplomata e economista Roberto Campos (uma espécie de Raymond Aron nacional, que teve razão antes do tempo, mas que não conseguiu, tampouco, reformar a França, como também ocorreu com Oswaldo Aranha no caso do Brasil).

Alguns líderes, verdadeiros estadistas, conseguem elevar seus países ao ponto máximo de suas possibilidades transformadoras, mas tais iniciativas parecem pertencer

ao terreno dos fatores contingentes na História. O que ocorre mais frequentemente, na vida das sociedades, é que elites esclarecidas logrem conduzi-las pelo caminho correto, o das políticas econômicas adequadas, o da educação de qualidade, o das escolhas mais vantajosas no plano internacional. O Brasil, infelizmente não tem sido premiado com lideranças particularmente brilhantes, e pode-se mesmo indagar se, na atual conjuntura da política nacional, o país não está de fato retrocedendo, bem mais no plano mental do que propriamente material. As possibilidades não se fecharam, mas elas são estreitas, para um país que praticamente não tem educação de qualidade, ostenta baixíssima produtividade e capacidade de inovação e que tem exibido um quadro de corrupção institucional e de degradação moral nunca antes visto na história nacional. O cenário pode parecer muito pessimista, mas é a constatação que emerge a partir de uma visão realista sobre os padrões políticos e as tendências econômicas associadas.

Ao mencionar padrões e tendências, se volta ao tema central do presente ensaio, sobre as relações internacionais do Brasil em perspectiva histórica. Poder-se-ia pensar que uma postura mais ativista, por parte da diplomacia brasileira, seria uma via possível de vencer alguns dos desafios que se apresentam ao Brasil atual, um pouco na linha do foi empreendido na fase recente da vida política, como forma de avançar decisivamente na solução dos problemas mais cruciais do país. Mas, de fato, não existem respostas reais a esses problemas do lado da diplomacia, sequer pela ação de uma política externa mais ativista do que a tradicionalmente conduzida pelo Itamaraty. Durante toda a história do Brasil, a diplomacia teve uma função puramente subsidiária nos grandes desafios que a nação enfrentou, em cada etapa, e provavelmente não foi ela que contribuiu para encontrar as soluções mais criativas aos problemas detectados. Mas foi ela que contribuiu para algumas boas decisões no plano externo, e para outros bons subsídios ao processo nacional de desenvolvimento econômico, que constitui o próprio cerne da ideologia diplomática. Alguns matizes, entre sucessos e frustrações, podem ser registrados nos quase duzentos anos de itinerário diplomático, mas certamente nenhuma ruptura tão drástica em relação a seus padrões tradicionais de atuação como observado no governo iniciado em 2019, uma total aberração diplomática em nossa história.

O Brasil, assim como metade da humanidade, iniciou seu itinerário histórico como colônia. Tal condição de submissão, a um ou outro dos centros dominantes da economia mundial, em alguma etapa preliminar, não constitui nenhuma fatalidade quanto ao futuro itinerário do país, assim como não constituiu uma tragédia definitiva, impeditiva do desenvolvimento de países como Estados Unidos, Canadá, Austrália ou

até mesmo vários países europeus, que também foram colônias ou nações dominadas por vizinhos mais poderosos. Tal passado não os impediu de se desenvolverem e de se tornarem grandes benfeitores da humanidade, como de fato são, pela via da ciência e tecnologia, pelos progressos da medicina, pela paz e segurança e pela manutenção dos direitos humanos e das liberdades democráticas, que estão de fato concentrados nos capitalismo competitivo das modernas democracias de mercado.

Se o Brasil não se libertou do tráfico de escravos no momento recomendado por José Bonifácio, durante a independência e a constituinte, foi por escolha de suas elites, não por imposição de portugueses ou de britânicos, aliás bem ao contrário, no que concerne estes últimos. Se ele não começou a construir uma economia aberta aos investimentos externos e à iniciativa privada, como recomendava Irineu Evangelista de Souza, depois barão de Mauá, foi por decisões de suas elites, as do Estado e as da economia escravocrata, que teimavam em preservar as mesmas estruturas anacrônicas do período colonial. Se ele não se libertou da escravidão, como pressionavam os britânicos e como pedia o idealista Nabuco, foi inteiramente por decisão de suas elites, nos estertores do Império. Se, na República nascente, ele não fez uma reforma agrária e não implantou a educação universal, como também queriam Nabuco, o barão do Rio Branco, e tantos reformistas educacionais, como Monteiro Lobato, Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira e vários outros, como o economista Eugênio Gudim e o também economista e diplomata Roberto Campos, estas também foram escolhas inteiramente nacionais, não determinadas por nenhuma imposição ou relação de dependência externa. Nunca houve uma demanda externa pelo atraso nacional, ainda que a diplomacia inaugurada em 1919 teime em pretender acoplar o destino do país aos interesses nacionais do grande parceiro hemisférico.

A diplomacia, de vez em quando, oferecia algumas sugestões, colhidas ao acaso entre as elites ilustradas dos países mais avançados, mas não se pode dizer que ela, até meados do século XX quase totalmente expatriada, tenha influenciado decisivamente as grandes escolhas feitas pela nação. A modernização acabou chegando, inclusive por força das contingências externas, devido às crises e o fechamento de mercados do entre guerras, mas o Brasil estaria muito melhor se o mundo tivesse continuasse a ser aberto como foi até 1914, e se o Brasil, sobretudo, tivesse escolhido o caminho da inserção internacional. Ao contrário: dos anos 1930 aos anos 1980, o coeficiente de abertura externa do Brasil se reduziu dramaticamente, e no auge do regime militar, o grau de nacionalização do mercado interno atingia absurdos 95% da oferta disponível em bases

correntes. O Brasil era um país fechado e aparentemente contente com essa autonomia, essa autossuficiência, essa independência de fontes externas. Qual foi o papel da diplomacia em todos esses anos de desenvolvimentismo acelerado? Justamente o de defender o modelo, resistir às investidas estrangeiras pela abertura, como aliás acontece parcialmente até a atualidade, num recrudescimento de atitudes introvertidas que se acreditava terem sido superadas nos anos 1990. Não, elas não foram enterradas e a diplomacia, mais uma vez, serve de anteparo, escudo e justificativa para esses caminhos para dentro que não devem conduzir o Brasil a parte alguma. A despeito de promessas de abertura e de liberalização comercial feitas entre 2018 e 2019, muito pouco, na verdade, se conseguiu alcançar no terreno da interdependência econômica mundial, na inserção as grandes cadeias globais de valor.

Se é possível, portanto, resumir o sentido da trajetória nacional, sintetizar os padrões e tendências das relações internacionais do Brasil, não há como escapar de algumas velhas paranoias de sua história, de algumas grandes obsessões da sociedade: a ideologia nacional brasileira, desde os anos 1930, pelo menos, parece ser o culto do desenvolvimento nacional, nessa exata combinação de palavras. Culto, quase religioso, a um objetivo que é visto como desejado por todas as camadas sociais, por todos os líderes políticos e defendido ardorosamente por todos os diplomatas. Deve ser por isso que os padrões e tendências do Brasil nas relações internacionais sejam tão enviesados para dentro, que suas políticas econômicas sejam tão arraigadamente keynesianas, que as legitimações para certas posições nas negociações econômicas internacionais sejam tão cansativamente prebischianas, ou cepalianas da velha escola, e que o máximo de legitimação para as mesmas políticas que os dirigentes políticos exibem seja essa espécie de crítica a um fantasmagórico neoliberalismo, *à la* Ha-Joon Chang, que nada mais é do que keynesianismo prebischiano requentado ao molho de conceitos de uma conjuntura mais contemporânea. Tais características apenas comprovam quão pobre é a reflexão da intelligentsia nacional sobre a diplomacia e o desenvolvimento.

2.5. Nota final: reformas internas e inserção na globalização

Não se deve, contudo, terminar um ensaio deste tipo por uma nota de angústia existencial ao estilo de Kierkegaard. Mas tampouco convém ser ingenuamente otimista em face da retórica grandiloquente de certos falsos profetas da atualidade (eles sempre surgem, tanto à esquerda quanto à direita). O que cabe fazer, inclusive no que respeita os diplomatas, é tentar manter a racionalidade instrumental quanto aos meios e fins do

objetivo nacional do desenvolvimento econômico e social do país e quanto ao amplo espectro de reflexões registradas nas últimas décadas a esse respeito, inclusive no que se refere a algumas poucas contribuições no campo da diplomacia.

Já foi dito, por exemplo, que a salvação do Brasil não virá pela diplomacia, nem pelo lado externo. Os principais desafios do Brasil estão mesmo dentro do país, e os instrumentos para superá-los dependem inteiramente de suas elites, do leque de políticas públicas escolhidas, das opções adotadas por uma sociedade consciente quanto aos desafios, ou orientada nesse sentido por elites esclarecidas. Muitos procuram bodes expiatórios para o baixo crescimento do país na situação externa, num fantasmagórico tsunami financeiro de países ricos, na concorrência desleal de países que não protegem sua mão-de-obra ou o meio ambiente. Estas são escapatórias à realidade, e não será na proteção mercantilista do mercado interno que o Brasil vai encontrar a solução dos seus problemas de falta de competitividade e de ameaça concreta de desindustrialização. Ao contrário, o ambiente internacional e a inclusão na globalização oferecem oportunidades inigualáveis para o crescimento e o desenvolvimento de qualquer país, como a própria China dita “comunista” (mas, de fato capitalista) demonstra a cada dia.

Enquanto não for conduzido um diagnóstico correto da presente situação, e uma autocrítica sincera, da qual, aliás, todos os marxistas deveriam gostar – sobretudo os leninistas, como ainda existem alguns –, enquanto não se reconhecer todas as políticas equivocadas que têm sido implementadas ao longo dos anos, no plano interno e no plano externo, não será possível superar os desafios colocados ao Brasil na presente fase da globalização. O mundo é complicado, talvez, mas a cabeça de certas pessoas parece ser muito mais. O mundo, por sinal, oferece exemplos fabulosos de progresso e melhorias de bem-estar com algumas receitas muito simples. Algumas das mais comprovadas por sua eficácia podem ser assim resumidas: estabilidade macroeconômica; abertura e competição no nível microeconômico; níveis excelentes de governança e de gestão próxima à de mercados competitivos para a maior parte dos bens e serviços; alta qualidade dos recursos humanos; e, por fim, mas não menos importante, abertura ao comércio e aos investimentos internacionais. Tudo isso requer, obviamente, elites esclarecidas, uma mercadoria talvez ainda rara nos tempos atuais.

[6/12/2020]

3. Processos decisórios na história da política externa brasileira

3.1. O que define um processo decisório: observações preliminares

Este ensaio pretende oferecer uma breve descrição dos métodos e dos procedimentos mais comumente usados pelas instituições estatais do Brasil no trato de suas relações exteriores. Os processos decisórios podem ser definidos em primeiro lugar pelos atores, logo em seguida pelos procedimentos adotados, como também pela sua natureza temática. Um elemento de caráter adjetivo tem a ver com o caráter mais ou menos aberto da própria formulação de elementos constitutivos do processo decisório, ou seja, a consulta aberta a atores eventualmente intervenientes, ou então fechada ao escrutínio público, por vezes até mesmo restrita a outros agentes governamentais setoriais. No conjunto de seus elementos constitutivos, trata-se, obviamente, de uma questão complexa que, junto com o aparelho de dissuasão pela força, tem a ver com a natureza e o funcionamento de uma política essencial ao exercício da soberania de qualquer Estado moderno.

Do ponto de vista dos atores, a tomada de decisões em temas diplomáticos pode ser descrita como o processo que compreende a formulação e a execução da política externa governamental por parte das principais agências encarregadas dessa área, nomeadamente o ministério setorial – MRE, ou Itamaraty – que responde a insumos ou orientações de políticas atribuídos à própria chefia de governo – que no Brasil, sob regime presidencialista, se confunde, atualmente, com o chefe de Estado – e, adicionalmente, mas em posição muito secundária, com aportes podendo ser trazidos pelo Parlamento, geralmente *a posteriori*.

Outras agências executivas, de Estado ou de governo, podem ser ocasionalmente envolvidas em temas de relações internacionais e de política externa do Brasil; por exemplo, o ministério da Fazenda (ou a pasta econômica), para as questões financeiras internacionais, ou o próprio Banco Central, além de outros ministérios setoriais, para temas específicos, afetos à cooperação internacional – assim como outros poderes – o Judiciário para assuntos de cooperação em matéria criminal ou de cooperação judicial – e mesmo organizações não governamentais. Mas, a capacidade desses outros atores é necessariamente limitada, incidindo em questões específicas, numa área limitada das políticas públicas. Com a ampliação da abertura brasileira em relação ao mundo,

diversas outras agências públicas, e dezenas de entidades não-governamentais, também passaram a praticar “política externa” (ou pelo menos “internacional”), o que pode aumentar o número de atores nesse contexto; mas é óbvio que o essencial, no plano oficial, é conduzido pelo ministério especialmente dotado para o trato das relações internacionais do país em seus diferentes aspectos e formatos.

A análise, em consequência, está concentrada no Itamaraty e no Executivo federal; ela se funda no conhecimento direto e na experiência profissional no âmbito da diplomacia brasileira – à qual o autor pertence desde 1977 –, cobrindo, portanto, o período final do regime militar (que foi de 1964 a 1985), a redemocratização (1985-1989) e vários governos sucessivos a partir daí, em mandatos já configurados de acordo com a Constituição de 1988, mas reconfigurada em 1997, para permitir a reeleição. A história organizacional do antigo Ministério dos Negócios Estrangeiros (de 1822 a 1889), do sucessor Ministério das Relações Exteriores (desde 1889) e suas inúmeras mudanças institucionais, foi relatada em duas oportunidades pelo diplomata Flávio Mendes de Oliveira Castro (1981 e 2009).

No plano dos procedimentos, caberia destacar, preliminarmente, o caráter altamente burocratizado da diplomacia brasileira, inspirada certamente na burocracia lusitana – que exibia uma diplomacia desproporcionalmente preparada para a importância intrínseca do país no cenário internacional – e dotada das mesmas características de hierarquia e disciplina que também distinguem as Forças Armadas em face de outras instituições brasileiras, menos rígidas e menos formalistas (e mais políticas) do que as duas grandes corporações históricas do Estado soberano. Quanto à natureza dos processos, eles foram seguindo a pauta de interesses do Estado no plano externo, compondo uma agenda que envolvia o relacionamento no entorno imediato – por razões de segurança e de delimitação de fronteiras – e aquele com as grandes potências, de onde vinham os capitais e o know-how de que o Brasil necessitava e onde estavam os grandes mercados para os seus produtos de exportação.

3.2. A diplomacia brasileira como instituição

Ainda que não certamente uma das mais antigas do mundo moderno, a diplomacia brasileira situa-se entre as mais tradicionais da era contemporânea, antecedendo no tempo a grande maioria das chancelarias da atualidade, inclusive de vários Estados importantes (como Alemanha, Itália e Japão, por exemplo). Ela herdou, ademais, as boas políticas da secular diplomacia lusitana, que deita raízes na própria

formação do Estado português, um dos mais antigos do mundo ocidental – no conceito moderno de monarquia centralizada –, já que contemporânea do próprio ato de batismo (por bula papal de 1143) da primeira monarquia portuguesa legítima, e do mais antigo tratado em vigor no mundo, justamente um tratado de amizade entre o rei de Portugal – “restaurado” em 1640 – e o rei da Inglaterra. Essa aliança perdurou praticamente até a era contemporânea: os britânicos sempre foram grandes “amigos” dos portugueses e o famoso tratado de Methuen (1703), sobre o comércio favorecido de vinhos portugueses contra panos ingleses, figura tanto em Adam Smith, quanto em David Ricardo.

Pode-se dizer que a “diplomacia brasileira” acompanhou parte desse itinerário secular ainda antes da constituição da nação enquanto Estado independente: Alexandre de Gusmão – um súdito português nascido em Santos e considerado o “avô” da diplomacia brasileira – participou ativamente das negociações que conduziram ao Tratado de Madri (1750), estabelecendo novos limites para as fronteiras entre os impérios castelhano e lusitano na América do Sul, depois que a linha divisória fixada em Tordesilhas (1494) foi desmantelada na prática pelas incursões dos desbravadores portugueses e brasileiros nas terras que pertenciam formalmente ao soberano espanhol (Goes, 2013). Esse tratado consagrou o princípio do *uti possidetis* que, nos séculos XIX e XX, serviu de argumento jurídico e demonstração prática para a defesa dos direitos e argumentos brasileiros na delimitação remanescente de alguns pontos litigiosos de fronteira com alguns vizinhos imediatos.

A forma e a organização iniciais da diplomacia brasileira foram estabelecidas pouco depois dos arranjos institucionais sucessivos à proclamação da independência do Brasil, coincidentes, portanto, com a construção do Estado brasileiro. Cabe registrar, porém, que esses primeiros passos foram dados com base na organização previamente existente do Estado português, fundamentados, especificamente, na estrutura ministerial da corte bragantina e sua transposição para o território brasileiro em 1808. Os “negócios estrangeiros”, então, estavam agregados aos assuntos da “guerra” e coabitavam com outros importantes ministérios – ou secretarias de Estado – dedicados à Fazenda, a Marinha, aos negócios do Reino – ou Interior, modernamente conhecido como Justiça – e um ou outro serviço de gabinete voltado para questões pessoais do próprio soberano.

O processo decisório em temas estrangeiros era, então, o mais simples possível, envolvendo o despacho direto do ministro – ou secretário de Estado – com o rei, sua decisão imediata, ou eventual coordenação com os encarregados de assunto de defesa ou econômicos (mais exatamente fazendários, pois durante muito tempo as finanças do

Estado não se distinguiram muito do tratamento dado ao Tesouro real). O corpo de diplomatas era extremamente reduzido, em parte “herdado” do sistema português, e se distinguia rigidamente não apenas entre os que serviam no exterior e os funcionários da Secretaria de Estado, mas também entre cônsules e diplomatas (o que durou 100 anos).

Na formalização das instituições do incipiente Estado brasileiro – no primeiro Reinado – os negócios estrangeiros foram colocados, inicial e sucessivamente, junto com os assuntos militares e com os negócios do Reino, mas em 1824 foram adotadas as primeiras providências para sua separação. Nessa fase, as decisões mais importantes em política externa – nomeadamente acordos bilaterais, ou tratados de amizade (ou seja, pactos mutuamente defensivos, que poderiam ser assimétricos, como era o caso da relação Portugal-Inglaterra), de navegação e de comércio, o envio de representantes diplomáticos ou de simples encarregados de negócios, indo mesmo até declarações de guerra – eram adotadas monocraticamente pelo Imperador, em consulta direta com seus auxiliares nessas áreas, em todo caso sem muita atenção ao Parlamento (a despeito deste possuir, formalmente, poderes para apreciar tratados e decidir sobre a guerra contra Estados estrangeiros).

Foi apenas a partir do segundo Reinado e, sobretudo, a partir do estabelecimento da presidência do Conselho (1847), que o processo decisório se encontrou mais formalizado e burocratizado, com procedimentos institucionalizados para o tratamento de diversos assuntos de chancelaria – tratados, legações, finanças, administração de pessoal, correios e comunicações, assuntos consulares, etc. – e ocorreu um maior envolvimento do Parlamento – que, aliás, fornecia o ministro encarregado da área – com os temas de relações internacionais do Brasil. Algum recrutamento se fazia por seleção por mérito – concurso aberto – mas muitos eram designados politicamente, sendo depois confirmados na carreira por algum ato formal do ministro ou do próprio chefe de governo; Paulino José Soares de Souza, o Visconde de Uruguai, formalizou alguns desses procedimentos em suas duas oportunidades como ministro dos negócios estrangeiros e como membro do Conselho de Estado, deixando um legado teórico e administrativo dos mais fecundos no segundo Império.

Adicionalmente ao tratamento burocrático da política externa pela Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros – teoricamente chefiada pelo ministro da área, mas na prática conduzida pelo diretor da chancelaria, chamado então de Oficial Maior –, e da orientação política dada aos temas internacionais pelo presidente do Conselho de Ministros, ou pelo próprio chefe de Estado, quando este decidia utilizar-se do seu poder

moderador, podia ocorrer exame mais aprofundado de uma determinada questão de relações exteriores pelo Conselho de Estado, que durante sua existência podia opinar e formular recomendações (não obrigatórias para o Executivo) sobre todas as questões que lhe eram submetidas. O Visconde do Rio Branco – pai do patrono intelectual da diplomacia brasileira, o Barão do Rio Branco –, que foi chefe de missões e ministro várias vezes, assinou muitos memorandos tratando de temas internacionais em sua qualidade de membro do Conselho de Estado (Doratioto, 2013).

Ao longo de suas atividades permanentes, o ministério dos Negócios Estrangeiros, na República transformado em Relações Exteriores, atravessou algumas reformas institucionais importantes: em 1851, por exemplo, com Paulino José Soares de Souza, um dos grandes nomes do Direito Administrativo no Brasil (Nunes Ferreira, 2013); na própria constituição do Estado republicano, quando ocorreu pequeno enxugamento dos postos; depois em 1928, sob Octavio Mangabeira, quando importantes reformas foram feitas, a maior parte calcada no modelo do Foreign Office, considerado o melhor serviço diplomático do mundo, do qual foram copiados inclusive os expedientes e materiais os mais diversos (que persistiram até os anos 1980, praticamente); nos anos 1930, quando foram unificadas as carreiras diplomática (ela mesma dividida em duas, os funcionários da Secretaria de Estado e os que serviam no exterior) e consular; novamente em 1945, quando foi criado o Instituto Rio Branco, o órgão oficialmente encarregado de recrutar, formar e treinar os funcionários do serviço exterior da carreira diplomática. Outras reformas adaptativas ou estruturais foram introduzidas em ocasiões diversas, especialmente sob os militares, com as facilidades dos decretos-leis, mas nenhuma que alterasse radicalmente a organização e o modo de funcionamento do MRE e suas unidades subordinadas (em especial, embaixadas e representações no exterior, delegações e consulados).

Posteriormente, o Ministério das Relações Exteriores do governo Lula, sob a direção conjunta de Celso Amorim e do Secretário Geral Samuel Pinheiro Guimarães, operou transformações importantes no organograma da SERE – com enorme ampliação de unidades funcionais – e sobretudo criação de muitas novas unidades no exterior, geralmente em países em desenvolvimento, condizente com as novas orientações da diplomacia brasileira, dita de solidariedade e de engajamento com outros países do Sul. Muitas embaixadas foram criadas na África e na América Latina, especialmente no Caribe, talvez com o propósito de contemplar interesses brasileiros na ONU ou em outras instâncias. Tudo isso foi muito suscetível de afetar significativamente o estilo e a

própria substância da tomada de decisão em temas de interesse crucial para o Brasil, como em comércio internacional, integração regional, segurança e problemas estratégico-militares e outras questões. Uma análise abrangente e completa sobre os elementos decisivos na tomada de decisões na diplomacia contemporânea brasileira foi feita por Octávio Amorim Neto (2011). O organograma da Secretaria de Estado e a arquitetura funcional do Itamaraty seriam novamente modificados ao início do governo Bolsonaro, mas de forma autoritária – sem qualquer consulta à Casa – e com distorções políticas evidentes, motivadas pelos preconceitos antimultilateralistas e antiglobalistas da nova gestão, que trabalhou na reforma com elementos estranhos à diplomacia.

3.3. A estrutura orgânica da diplomacia brasileira

Institucionalmente, portanto, o MRE é o órgão oficialmente encarregado das relações exteriores do Brasil – com a notável e importante exceção dos assuntos financeiros, colocados constitucionalmente sob a responsabilidade dos ministérios da Fazenda e do Planejamento (este para os órgãos regionais de cooperação) – sendo o principal auxiliar do presidente da República na formulação e execução da política externa do Brasil. Sua estrutura manteve-se relativamente homogênea ao longo do tempo, sendo composta geralmente do gabinete do ministro de Estado – ao qual se subordinam algumas unidades auxiliares, entre elas as assessoria de imprensa –, da Secretaria Geral – à qual estão diretamente subordinados algumas importantes unidades executivas, sem mencionar a Consultoria Jurídica e o próprio Instituto Rio Branco – e as unidades setoriais, encarregadas funcionalmente da administração, das comunicações, do cerimonial, e de todas as áreas geográficas e temáticas (comércio exterior, por exemplo, ciência e tecnologia, etc.). A infeliz gestão Ernesto Araújo, no governo Bolsonaro, alterou significativamente essa estrutura orgânica, estabelecendo vínculos e linhas de subordinação hierárquica que não existiam anteriormente ou que sequer se justificariam no plano funcional: a Fundação Alexandre de Gusmão e o Instituto Rio Branco, por exemplo, deixaram de responder diretamente ao Secretário Geral para ficarem subordinados a uma secretaria de assuntos culturais e de comunicação, ao início um diplomata de segundo escalão, comandando embaixadores (uma inversão inédita do princípio da hierarquia, sempre respeitado no Itamaraty).

O pessoal, todo ele da carreira diplomática do serviço exterior (que compreende ainda oficiais e assistentes de chancelaria), se divide entre a SERE e os postos no exterior, mas também existem alguns diplomatas servindo em outros órgãos do Estado,

em outros poderes (inclusive em nível infra-federal), ou atuando nos escritórios de representação do MRE nos estados da federação, onde houver. Com exceção do ministro de Estado e de eventuais embaixadores – ou melhor, enviados diplomáticos – estranhos à carreira, nenhum posto ou função na SERE, a partir do SG, ou no exterior pode ser ocupado por pessoas estranhas ao Serviço Exterior, o que permitiu manter o seu perfil altamente profissionalizado e qualificado. No período recente, ademais dos adidos militares, algumas embaixadas vêm sendo contempladas também com adidos da Polícia Federal, da Receita Federal, dois corpos com vasta interface de cooperação externa, tanto bilateralmente quanto em formato multilateral ou regional, assim como com os novos adidos agrícolas, um setor crucial no comércio exterior brasileiro.

Historicamente, o processo decisório na diplomacia brasileira sempre seguiu padrões uniformes e institucionalmente consagrados. Trata-se de um processo altamente formalizado, burocratizado, que, em condições normais, envolve um número restrito de atores-chave. Consequentemente, ele é relativamente isento de pressões externas, provavelmente porque é pouco aberto à participação de atores não-diplomáticos. Os atores internos são organizados de forma estritamente hierarquizada, dispondo de responsabilidades que se elevam gradualmente, segundo a complexidade e a sensibilidade do tema em questão. Uma divisão pode despachar diretamente assuntos burocráticos e rotineiros, mas uma instrução com antecedentes conhecidos pode necessitar um departamento. Instruções para temas novos ou decisões comprometendo posições do Brasil vão ao SG, ao ME ou pode necessitar consulta ao PR. Todos esses atores são supostos deter conhecimento técnico sobre o assunto em pauta (menos o PR, claro, que decide politicamente), mas temas especializados são objeto de consulta às agências setoriais do Estado ou a técnicos e especialistas.

No plano dos procedimentos, assuntos de rotina, questões que ocorrem de forma recorrente ou regular, geralmente de ordem administrativa, de execução orçamentária ordinária ou tocando em problemas já previstos nas normas gerais de trabalho recebem tratamento imediato, da maneira mais anódina possível, em nível de divisão ou mesmo de simples seção. Temas envolvendo a política externa, enquanto tal, são distribuídos em prioridade à unidade funcional – tipicamente uma Divisão – encarregada daquele assunto ou área. Normalmente, assuntos bilaterais – ou seja, provenientes de uma embaixada – vão para uma divisão geográfica encarregada daquela cobertura, mas pode também ocorrer que a natureza do tema – de cunho econômico, comercial, financeiro,

tecnológico, cultural ou qualquer outro tema específico – recomende a conveniência de um tratamento setorial ou sistêmico, pertinente ao caso ou assunto.

O organograma até os anos 1990 era relativamente simples, envolvendo poucos escalões e número relativamente reduzido de unidades funcionais; tradicionalmente, havia um número limitado de departamentos, respondendo ao Secretário Geral, seguido de divisões, e algumas outras poucas unidades especiais. Nos anos 1980, subsecretarias, em número bastante reduzido, foram sendo colocadas entre os departamentos e o Secretário Geral, para facilitar o tratamento dos assuntos, que ganharam em número e complexidade. A partir do governo Lula (2003-2010), no entanto, o organograma se expandiu extraordinariamente, com muita duplicação de unidades funcionais e alguma confusão no tratamento de certos assuntos, com fronteiras nem sempre bem delimitadas entre elas. Não apenas as subsecretarias foram multiplicadas várias vezes, mas os departamentos se expandiram desmesuradamente, com a proliferação de divisões, coordenadorias e diversas outras unidades, que acabam cuidando de número limitado de assuntos e por vezes com número extremamente reduzido de funcionários.

Com pequenas mudanças tópicas – como em 2016 e em 2018, depois do final do longo período lulopetista –, essa estrutura permaneceu, *grosso modo*, vigente nos nove anos seguintes, apenas para ser radicalmente modificada, *ab initio* e na total ignorância e desconhecimento da Casa e dos diplomatas profissionais, pelo governo Bolsonaro, mas não exatamente sob sua supervisão: a reforma foi conduzida em total segredo, por um grupo extremamente reduzido de diplomatas – entre eles o próprio chanceler escolhido – e vários outros militantes do movimento ascendente que não possuíam qualquer experiência ou conhecimento dos assuntos diplomáticos; o resultado foi uma estrutura bizarra, com uma mudança completa e todas as denominações das unidades, mesmo quando tivessem sido preservadas suas atribuições, por vezes sob títulos perfeitamente ideológicos e mistificadores, como a eliminação de uma Secretaria de Assuntos Multilaterais e sua substituição por duas Secretarias de “Negociações Bilaterais”, confirmando a aversão dos “cristãos novos” da direita antiglobalistas a qualquer referência ao “globalismo”.

O novo organograma, despejado sobre diplomatas atônitos, logo no início de janeiro de 2019, continha uma estrutura regimental que expressava imediatamente os fantasmas e repugnâncias dos novos crentes na preeminência ocidental, uma vez que ele reservava um departamento inteiro, unicamente aos Estados Unidos, mais duas divisões, obviamente voltadas para o mesmo país, ou seja três unidades, quando, anteriormente, o

grande aliado da nova administração estava inserido num departamento que tratava da América do Norte e Caribe, incluindo os assuntos interamericanos, certamente um perigoso desvio multilateral. Em contrapartida, todo o departamento da Europa foi incluído numa Secretaria de “negociações bilaterais” ao lado da África e do Oriente Médio. A unidade dedicada à CPLP – Comunidade dos Povos de Língua Portuguesa, para a qual o Brasil possui uma delegação exclusiva em Lisboa, junto à secretaria do bloco – simplesmente desapareceu, com armas e bagagens (ou seja, os arquivos separados), passando os assuntos a serem tratados numa subunidade de uma das três divisões do departamento da África.

Outras inovações consistiram no “batismo” de apelações evocativas, como “Secretaria de Assuntos de Soberania Nacional”, uma designação que costuma aparecer quando existem dúvidas sobre sua defesa. A antiga Agência Brasileira de Cooperação, autônoma até na sua localização externa ao edifício do Itamaraty, foi reconvertida sob a forma de um simples departamento da Secretaria de Política Externa Comercial e Econômica, onde também estão abrigados diversos departamentos de “promoção” dos negócios, da indústria, dos serviços, do agronegócio, da tecnologia e da energia, para que ficasse bem explícito que se tratava de um “ministério promotor” de várias coisas. A mudança de absolutamente todos os nomes de todas as unidades deve ter ocupado algum tempo, e um naco do orçamento de 2019, para a confecção de todas as novas plaquetas, algumas ocupadas por ministros de primeira classe chefiados por diplomatas de classe inferior, confirmando também um dos fantasmas geracionais do chanceler, que é de ter menos experiência que vários colegas com duas ou três chefias de posto, e anos a mais do que ele, que nunca foi embaixador na carreira (pois foi promovido apenas em junho de 2018, com, provavelmente, alguma pressão externa).

3.4. Os processos decisórios na diplomacia brasileira

Uma representação gráfica do velho e tradicional processo decisório na antiga diplomacia republicana corresponderia, usualmente, a uma típica pirâmide funcional das mais simples, com os terceiros secretários em sua base, os responsáveis pelas unidades intermediárias no meio (conselheiros e ministros) e, no topo, os dois chefes da Casa no vértice: o Secretário Geral, necessariamente um embaixador tendo ocupado chefia de posto, e o chanceler, que poderia ser um ministro da Casa ou alguma personalidade externa à carreira, com vocação ou capacidade para o cargo (magistrado, intelectual, político). Cada secretário estava encarregado de cuidar de um número restrito de temas

ou países, e deveria ficar, idealmente, o tempo suficiente para adentrar-se dos assuntos, dominar o tema e responsabilizar-se inteiramente por sua área de atuação. Na base, a osmose funcional entre unidades políticas, econômicas, jurídicas e até logísticas sempre funcionou de maneira corriqueira e normal, inclusive por meio de consultas aos demais órgãos da administração eventualmente envolvidos num assunto pela sua especialização técnica, competência temática ou até definição das políticas setoriais. O tratamento de assunto ia então afunilando-se em direção dos estratos superiores, com diferentes níveis de responsabilidade segundo a natureza do assunto em causa. Instruções negociadoras em nível simplesmente diplomático costumavam partir do mais alto escalão, enquanto decisões envolvendo a responsabilidade do Brasil, enquanto país ou economia, sempre mereceram consulta ao chefe de Estado. Este era o padrão normal das decisões no sistema diplomático tradicional, absolutamente hierárquico e disciplinado – os dois princípios sacrossantos da diplomacia e das forças militares –, mas que foi bastante transformado em função dos cenários políticos subsequentes.

Até os anos 1970, uma dúzia, aproximadamente, de chefes de departamento, chefiados por embaixadores ou ministros de segunda classe, despachavam diretamente com o Secretário Geral, e este com o chanceler. Posteriormente, dada a multiplicação de unidades, e a própria estrutura diversificada e crescente do multilateralismo onusiano, foram criadas Secretarias ou Subsecretarias, para uma espécie de afunilamento do processo decisório pela Secretaria Geral. Em determinadas conjunturas, dada a relativa complexidade das negociações econômicas e regionais – com rodadas de negociações no Gatt-1947 e o surgimento do Mercosul – e com vistas a assegurar a unidade e a uniformidade de negociações bilaterais, plurilaterais e multilaterais, foram sendo criadas novas unidades, ou coordenadorias, o que sempre envolvia certa duplicação de tarefas ou uma sobreposição de responsabilidades em torno de assunto semelhantes ou similares, ou então separação de competências, por diferenciações políticas ou geográficas.

O importante seria destacar que cada uma das mudanças no organograma e na estrutura funcional era exaustivamente discutida com toda a Casa, sob a coordenação de algum embaixador experiente que passava a chefiar um grupo de trabalho que se reunia durante vários meses até apresentar a solução mais racional possível, para aquele momento da diplomacia, em função dos novos desafios externos e internos (mudanças do organograma ministerial nacional, por exemplo). O ex-chanceler do governo Geisel, embaixador Azeredo da Silveira, ele mesmo um grande “burocrata” sobrevivente de reformas anteriores – desde o início dos anos 1950 – dizia que a melhor qualidade do

Itamaraty era a de saber renovar-se; de fato, o pragmatismo funcional e a flexibilidade institucional predominaram nas reformas bem refletidas e objeto de consultas à Casa.

Muita coisa mudou a partir do início do século XXI. Em virtude de diversas características dos governos do PT, e dos chefes escolhidos pelo Partido para chefiar a diplomacia profissional – dois diplomatas de carreira conhecidos pelas suas posições de esquerda e nacionalistas –, os processos decisórios e os procedimentos operacionais seguidos na diplomacia foram transformados de maneira radical, por vezes com implicações políticas de grande significado para o Brasil. Pode-se dizer, em primeiro lugar, que a representação gráfica do processo decisório se tornou talvez invertida, ou seja, com as decisões sendo tomadas no topo da pirâmide – convertida praticamente em uma grande base decisória – para depois refluir para os escalões inferiores, reduzidos a meros agentes operacionais sem grande capacidade de formulação ou de proposição de políticas, como tinha sido o caso até então. Tal se deveu, naturalmente, ao fato de que o PT possuía suas próprias concepções de política externa e pretendia aplicá-las quando no comando da Casa e do governo (Almeida, 2003), mas também à personalidade do Secretário Geral, embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, bastante centralizador, mas também um diplomata devotado à causa da defesa dos interesses nacionais.

Simultaneamente, os canais de decisão também foram significativamente se transformando, escapando, em grande medida, ao cenáculo diplomático profissional, como era o uma espécie de exclusivo habitual, anteriormente. O Itamaraty exercia, de certa forma, uma espécie de monopólio sobre as relações exteriores do país, e não apenas por dominar línguas estrangeiras, mas também pela competência de seus funcionários, uma elite de qualidade no contexto de um país que, durante boa parte do pós-guerra ainda não tinha feito a “substituição de importações” na pós-graduação e possuía poucos altos quadros estatais com títulos de mestre ou de doutor. Não que os diplomatas os ostentassem – pois durante décadas se exigia apenas dois anos de graduação para o exame de ingresso no Instituto Rio Branco, e muitos embaixadores não possuíam sequer uma graduação completa –, mas porque tinham adquirido vasta experiência negociadora e o aprendizado do funcionamento dos órgãos multilaterais nos vários postos em que tinham trabalhado no exterior, bilaterais ou multilaterais. Muitas das delegações em assuntos especializados, de caráter eminentemente técnico, eram, de toda forma, dirigidas por diplomatas, que possuíam habilidades em questões políticas e de procedimentos, segundo os ritos e normas onusianas mais corriqueiras.

A ascensão do PT ao poder transformou significativamente esse quadro: ocorreu não apenas uma concentração de determinados temas na presidência, onde por acaso pontificava um assessor partidário para assuntos internacionais – muitas vezes chamado de “chanceler para a América Latina” –, como também passaram a existir, ademais, novos critérios para a formulação e a implementação de várias decisões no âmbito da diplomacia, nem todas elas resultando exclusivamente, ou essencialmente, do trabalho dos diplomatas profissionais na chancelaria. Uma série de “movimentos da sociedade civil” – na verdade ONGs mais ou menos controladas pelo partido – passaram a interferir na formulação e, por vezes, na própria execução da política externa. Essas mudanças foram por demais importantes para justificar seu tratamento em seção destacada no âmbito deste ensaio, como doravante se fará.

3.5. Virtudes e defeitos do processo decisório na diplomacia lulopetista

Até o início do governo do PT, o processo decisório na diplomacia brasileira se apresentava fortemente institucionalizado, de maneira muito similar ao que se poderia encontrar em outras chancelarias modernas – como a francesa, talvez – que são, como o Itamaraty, relativamente herméticas ou autossuficientes, ou seja, bastante ciosas de sua autonomia operacional e trabalhando em regime de produção própria de insumos de trabalho. É um fato que a diplomacia brasileira adquiriu, ao longo do tempo, bastante autonomia em relação ao funcionamento do resto das instituições de Estado no Brasil, tanto em função do atraso relativo dessas instituições – com base em critérios e padrões de racionalidade “weberiana”, digamos – como pela qualidade intrínseca dos seus funcionários, dado o recrutamento rigoroso e um funcionamento e progressão em bases essencialmente meritocráticas. Se tratava de um mandarinato de boa qualidade, ainda que relativamente autônomo em relação à condução dos assuntos internos do Estado.

Durante o Império e nos períodos “normais” da República – ou seja, fora dos largos intervalos autoritários – o ministro era invariavelmente político, embora poucos não diplomatas exercessem cargos de representação externa e praticamente nenhum fora da carreira tenha sido chamado para o funcionamento interno da Secretaria de Estado. Paradoxalmente – ou coincidentemente com seu espírito corporativo – foi durante o regime militar de 1964, que as Forças Armadas – o único outro corpo de Estado dotado da mesma ética weberiana dos diplomatas – concederam ampla autonomia ao Itamaraty e aos diplomatas (com as poucas exceções ligadas ao contexto da Guerra Fria e das ameaças insurrecionais na região). Quase todos os ministros de Estado foram recrutados

entre os diplomatas e os processos decisórios também gozavam de ampla autonomia na implementação e também na própria formulação de suas linhas básicas, inclusive no plano conceitual, já que o Itamaraty voltou a uma versão remanejada da cultuada “política externa independente”, depois de um curto intervalo de “reversão das expectativas” na primeira fase da ditadura militar (governo Castelo Branco).

Essas características contribuíram para reforçar ainda mais as fortes tendências profissionalizantes do serviço exterior, tornando-o relativamente imune a demandas externas, mas também afastou o Itamaraty de questionamentos parlamentares ou advindos da sociedade civil, via grandes jornais ou movimentos de opinião. De resto, existia, aparentemente, um largo consenso em relação aos grandes temas da diplomacia brasileira, cujo corpo profissional podia então se dizer “representativo da sociedade”, mesmo quando bastante isolado de influxos externos. Os grandes temas giravam em torno dos objetivos maiores do desenvolvimento econômico e da autonomia tecnológica – em prol dos quais o Brasil sempre praticou um protecionismo instintivo – e a busca de equilíbrio entre as grandes potências.

As relações com as duas grandes potências não capitalistas – ou seja, as duas “Mecas” do comunismo mundial – permaneceram tênues, e as ocidentais eram as que forneciam capitais e tecnologia ao Brasil; os mercados eram encontrados nelas próprias e entre países em desenvolvimento (eventualmente, aqui, com financiamentos e créditos comerciais que tiveram de ser negociados no âmbito do Clube de Paris, ao instalar-se a inadimplência). Ao final do período militar e no início da redemocratização, o tema da integração regional, em especial os vínculos com a Argentina, adquiriram importância estratégica na política externa, que sempre foi pilotada pelo Itamaraty, com eventuais contribuições e alguns insumos – mas no mais das vezes na indiferença – das demais agências governamentais. Os ministérios da área econômica eram regularmente consultados sobre as grandes decisões da área tarifária, ou de interesse das chamadas “classes produtoras”, e em casos de impasse, o chanceler podia elevar o assunto ao conhecimento e à tomada de decisão por parte do presidente. Não eram incomuns longas notas de “Informação ao Senhor Presidente da República”, lidas e discutidas em despachos ministeriais, ao cabo das quais poderia se obter a assinatura do presidente, depois de um “De acordo” (e data). Os arquivos do Itamaraty contêm muitos expedientes desse gênero, um documento central no processo decisório tradicional, que atualmente desapareceu dos registros burocráticos da Casa.

O insulamento burocrático e a boa qualidade dos “produtos” diplomáticos asseguraram um funcionamento tranquilo do Itamaraty durante os anos conturbados de crises externas – petróleo, dívida, nos anos 1970-80 – e, no plano interno, de aceleração inflacionária (anos 1980-90). A coordenação com a chefia do Executivo era ainda mais tranquila, uma vez que todos os assessores presidenciais e muitos dentre os assessores internacionais nos ministérios eram habitualmente diplomatas de carreira (alguns que se distinguiram como os grandes intelectuais da Casa: Rubens Ricupero, José Guilherme Merquior, Gelson Fonseca Jr.). Mesmo os ministros de fora da carreira, o que voltou a ocorrer a partir da redemocratização – dois políticos e dois intelectuais, um dos quais com uma carreira política que o conduziu à presidência, Fernando Henrique Cardoso – foram absolutamente convergentes com o estilo de trabalho, com as propostas políticas, enfim, com todo o *Weltanschauung* do Itamaraty e seus mandarins. Em uma frase: o Itamaraty navegava soberanamente nas águas do seu próprio oceano.

Tudo isso viria a mudar radicalmente com a introdução da “metodologia PT” de governança partidária, mas sobretudo a partir das alianças políticas privilegiadas do partido – e de seus principais integrantes – com governos e figuras do “stalinismo” remanescente na região e fora dela. Cuba e China foram, de certa forma, colocados no centro, implícita ou explicitamente, da nova política externa, mas todos os regimes “progressistas” (como os “bolivarianos”) e os partidos de esquerda da América Latina foram guindados à condição de aliados privilegiados (nesse setor, desde muito antes, praticamente desde a criação do Foro de São Paulo, uma organização teleguiada pelos comunistas cubanos). O próprio presidente Lula chegou a apresentar o seu assessor internacional – um *apparatchik* do PT que sempre desfrutou da confiança dos cubanos – como sendo uma espécie de chanceler paralelo para os “partidos irmãos” da região.

Independentemente da forte inflexão à esquerda experimentada na política externa – em parte para compensar, ao que se disse, a política “neoliberal” conduzida anteriormente no âmbito econômico – o que mudou, basicamente, na condução da diplomacia, foram os processos decisórios e a própria forma de implementar essa política. Em primeiro lugar, não se tratava, simplesmente, de diplomacia, ou seja, da condução das relações exteriores no âmbito exclusivo das chancelarias e dos seus procedimentos formais, ao abrigo da Convenção de Viena. O que o PT implementou, na verdade, foi uma diplomacia partidária que se exercia por diferentes canais – entre eles alguns obscuros ou clandestinos – e que rompeu, na prática, com a unidade conceitual e operacional em que sempre se moveu a diplomacia profissional do Itamaraty. O

conceito de “diplomacia partidária”, inédito, até aquela época, na história das relações exteriores do Brasil, não foi exageradamente utilizado, como se pode constatar por alguns poucos exemplos (mais frequentemente em assuntos da própria região, ou em direção de outros países em desenvolvimento, do que nos temas multilaterais clássicos).

Tanto isso é verdade que, em determinado momento, observadores mais atilados e conscientes dos rumos que o processo estava tomando, chegaram a sugerir que a política externa, longe de estar sob o comando do Itamaraty, enquanto instituição, estava sendo conduzida por quatro ou cinco “chanceleres”: (a) o próprio presidente, que se envolveu intensamente com alguns dos grandes dossiês internacionais e desenvolveu um gosto extremo por visitas e viagens, sempre falando (e muito) de improviso e praticamente desprezando o material preparado pelos profissionais da diplomacia; (b) o primeiro ministro da Casa Civil, outro homem da inteira confiança dos cubanos e uma espécie de “Richelieu do Planalto”, pilotando dezenas de assuntos ao mesmo tempo, entre eles vários na frente externa; (c) o assessor presidencial para assuntos internacionais, já referido como “chanceler para a América Latina”; (d) o Secretário Geral do Itamaraty, guru dos nacionalistas de esquerda, anti-hegemônico e preconizador da diplomacia Sul-Sul, além de responsável por diversos dossiês regionais, entre eles o da integração; e (e) o próprio chanceler, obviamente, que se ocupava dos grandes temas multilaterais e que conduzia uma diplomacia extremamente ativa (e ativa, como sempre se lembrava de sublinhar), feita de visitas e de contatos pessoais com praticamente todos os seus colegas, em todas as partes do mundo. Este último foi realmente crucial na promoção dos interesses do Itamaraty junto ao chefe de Estado, conseguindo verbas e aumento dos quadros, além de conquistar enorme prestígio para ambos no mundo.

O Itamaraty, evidentemente, tinha a sua importância operacional, mas todos os dossiês passaram a receber a marca indefectível das novas prioridades políticas, ademais da inflexão na linguagem, bem mais próxima, por exemplo, do “pensamento único” do Fórum Social Mundial do que aquela dos “capitalistas neoliberais” do Fórum Econômico de Davos ou da de Wall Street. Um exame circunstanciado de cada uma das iniciativas diplomáticas tomadas durante os anos Lula revelaria que o que predominou, na política externa, foram, essencialmente, as preferências e escolhas do PT, não necessariamente as prioridades ou métodos do Itamaraty, ainda que este tenha sido chamado a implementar a agenda do partido para a política externa; no limite, a instituição colocou as demandas políticas em uma roupagem diplomática.

Cabe destacar, em segundo lugar, que essa “diplomacia partidária” rompeu, no plano dos procedimentos, e até no âmbito dos valores, com princípios tradicionais da diplomacia brasileira, ou, a rigor, de qualquer diplomacia, como o princípio da não intervenção nos assuntos internos de outros países, por acaso constitucionalmente estabelecida (e até conforme práticas do direito internacional e dos costumes usuais nas relações internacionais). Desde o início de seu mandato, o presidente Lula não se eximiu de expressar preferências por – e, em alguns casos, até de apoiar explícita e abertamente – candidatos considerados progressistas ou de esquerda na região e fora dela (sem contar, antes da posse, a torcida pelo infeliz candidato presidencial Lionel Jospin, retirado do primeiro turno francês em 2002); ocorreu assim com Nestor e Cristina Kirchner, na Argentina; com Evo Morales, na Bolívia; com Rafael Corrêa, no Equador; diversas vezes com Chávez, na Venezuela; Tabaré Vázquez e José Mujica, no Uruguai; Michelle Bachelet, no Chile; todos eles, para certo conforto diplomático, foram vitoriosos, à exceção de Ollanta Humala, no Peru, em 2005, e de Eduardo Frei, no Chile, em 2010 (aos quais o apoio foi, no entanto, mitigado). Alianças com “regimes progressistas” – ou abertamente antiocidentais – foram conduzidas também em outros continentes, num estilo compatível com o espírito anti-imperialista e antiamericano que caracterizou desde sempre o PT: o partido permaneceu anacronicamente drogado na “doença infantil do esquerdismo” – como disse Lênin – durante os governos lulopetistas (e talvez ainda atualmente).

O intervencionismo nos assuntos internos de outro país foi, de toda forma, exacerbado no caso de Honduras, em meio à forte crise política de 2009-2010, em grande medida instigada pela aliança do presidente derrubado com os países da Alba (Aliança Bolivariana das Américas, liderada pela Venezuela), tendo ele encontrado refúgio na Embaixada do Brasil, que lhe serviu, irregularmente, de tribuna política durante meses. Outros assuntos, não de intervenção, mas de “intromissão” em temas com os quais a diplomacia brasileira não estava exatamente familiarizada foram os do conflito Israel-Palestina, no Oriente Médio, e da crise do programa nuclear iraniano, ambos dos quais serviram de campo de experimentação para os dons de mediador do presidente Lula. Nenhum deles, provavelmente, seria objeto de qualquer tentativa de intermediação por parte do Itamaraty, estivesse o corpo da chancelaria efetivamente à frente das decisões. Nenhuma dessas “intervenções” nos terrenos minados referidos acima logrou sucesso, e algumas até despertaram suspeição por parte dos membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que tenderam a considerar

que Lula estava mais em busca de um Prêmio Nobel da Paz do que propriamente na solução efetiva de complexos problemas longamente na agenda das grandes potências.

Inúmeros outros exemplos poderiam ser agregados à lista das iniciativas “diplomáticas” do governo do PT que devem ser colocados à margem dos – quando não em oposição aos – métodos diplomáticos tradicionais do Itamaraty, em relação aos quais, aliás, é difícil aventar a hipótese de que um processo decisório estritamente concebido e formulado – ou seja, nas bases tradicionais do serviço profissional do Itamaraty – tenha sido jamais mobilizado para sua execução e implementação no terreno da prática. Daí se explica, talvez, o grande número de frustrações e decepções acumuladas ao longo desses anos, como a impossibilidade de se lograr o apoio dos vizinhos para a candidatura ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, ou para o exercício de qualquer forma de “liderança” na região – palavra sempre tabu para os diplomatas profissionais – ou ainda para as diversas candidaturas brasileiras a organismos internacionais, que receberam toda a atenção do Itamaraty, mesmo quando os candidatos do PT podiam não exibir todas as qualidades para os caros disputados.

Determinadas iniciativas grandiosas – como, por exemplo, as reuniões de cúpula intercontinentais, reunindo líderes da América do Sul com seus contrapartes dos países africanos, de um lado, e árabes, de outro – ou aventuras arriscadas, no limite perigosas para a credibilidade da diplomacia brasileira – como as tentativas de se inserir em dossiês extremamente complicados, como o conflito Israel-Palestina ou o programa nuclear iraniano – jamais teriam sido sequer concebidas e iniciadas, se o processo decisório diplomático *stricto sensu*, ou seja, do Itamaraty, estivesse sob sua estrita responsabilidade. E não se pode dizer, tampouco, que o Itamaraty arriscaria seu capital de credibilidade e de legitimidade política em face da opinião pública nacional no apoio a ditaduras anacrônicas e a caudilhos autoritários, na região ou fora dela, sobretudo comprometendo sua reputação relativamente impoluta no apoio inacreditável a regimes que violam flagrantemente os direitos humanos (individuais e coletivos) e os valores democráticos (contradizendo, aliás, princípios inscritos na Constituição brasileira).

Incidentalmente, mesmo que o Itamaraty tenha estado alheio aos casos mais flagrantes de violação de preceitos constitucionais e a obrigações referendadas em tratados internacionais – como foram os casos da devolução forçada a Cuba de dois boxeadores que buscavam refúgio político no Brasil e o do terrorista italiano cuja extradição foi autorizada pela Suprema Corte, mas não executada pelo presidente, criando um conflito dispensável com a Itália – não seria difícil prever que, em casos

talvez similares, ele se teria dobrado à prepotência das vontades partidárias em face de suas próprias tradições (como pode ter sido o escandaloso caso da interferência na crise política em Honduras, de resto totalmente à margem dos interesses imediatos do Brasil). Nestes, como em outros casos, a interferência partidária, que continuou se exercendo em diferentes dossiês, mesmo na sucessão de Lula, discreparam fortemente dos padrões sob os quais o Itamaraty sempre trabalhou, ou seja, na estrita convergência e aderência com normas e princípios do Direito Internacional e no entendimento de um interesse nacional também estritamente definido, alheio a qualquer consideração partidária.

De outra natureza foram as questões do relacionamento privilegiado com grandes países emergentes da periferia – ainda que já emergidos, mas relativamente declinantes, politicamente ao menos, como era o caso da Rússia naquele momento –, assim como com os países do Sul, em geral. De fato, essa diversificação de parcerias – ou a “inserção pela participação” (em lugar do distanciamento), como definido por acadêmicos – já vinha sendo seguida pelo *Ancien Régime* dos socialdemocratas, ou seja, pelo governo precedente, com a multiplicação de visitas e a criação de novos mecanismos de cooperação, iniciativas que o *nouveau régime* petista ampliou e deu novo significado. A intenção explícita do PT era a de realçar a voz dos emergentes no tratamento das grandes questões da agenda mundial, quando a implícita pode ter sido o desejo não tão secreto dos petistas de se opor ao “unilateralismo arrogante” das velhas potências imperiais, em especial do único império que tinha restado, depois que o velho mundo do socialismo – ainda uma referência para bom número de militantes da causa – se desfez completamente. Estiveram em consideração, nesses exemplos, desejos não tão secretos, alimentados por muitos diplomatas, de aumentar a presença e a voz do Brasil no mundo, e de provar, mesmo por vias aparentemente contraditórias, que sua diplomacia não estava em nada cingida pelos chamados “valores ocidentais” – que costumam ser confundidos com os da OTAN ou da comunidade euro-atlântica – e que ela poderia, sim, continuar a afirmar os interesses de um “país em desenvolvimento” – como aparentemente ainda é o Brasil – mas que desejava ser reconhecido como um parceiro à altura de suas novas responsabilidades internacionais. A eterna postulação a uma cadeira permanente no CSNU, que a maior parte dos diplomatas profissionais sempre defendeu com convicção – mas que não fazia parte do imenso programa de “reformulação das relações de forças no mundo”, alinhado originalmente pelo poder petista –, carregou o mesmo peso dessas contradições insanáveis: clamar pela “democratização das relações internacionais”, como convém a um discurso diplomático

politicamente correto, mas reclamar, contraditoriamente, sua inserção no pequeno *inner circle* dos “mais iguais”.

Com o final do governo Lula e o advento de um novo governo, formalmente mais “tecnocrático”, sob Dilma Rousseff, os aspectos mais caricaturais da esquizofrenia diplomática petista pareciam ter sido deixados discretamente de lado, sem que se pudesse afirmar, sob o terceiro mandato do lulopetismo, que mudanças substantivas passariam a ocorrer nos grandes temas da diplomacia brasileira, ainda que fosse certo que o estilo e a “metodologia” do Itamaraty foram novamente trazidos ao *mainstream* burocrático que sempre caracterizou a venerável instituição. A razão é que a nova chefe de governo, e da diplomacia, não tinha especial predileção pela atividade diplomática, nem pelos diplomatas, que ela tratava com certo desprezo, o que explica a pouca atenção que ela consagrou aos assuntos externos, declinando muitas vezes de empreender viagens ou receber visitas, ou até se eximindo de receber credenciais de embaixadores chegados para seu posto em Brasília.

O fato é que afastados, durante seu mandato e meio de governo, entre 2011 e 2016, certos militantes das causas grandiosas, a diplomacia tendeu a se concentrar nos temas correntes e nas certezas consagradas, com alguma inovação superficial para justamente afastar as percepções de que se continuaria a produzir o mesmo espetáculo pirotécnico – por vezes histriônico – que foi a diplomacia presidencial sob Lula. Mas, como certos “guardiões do culto” continuaram vigilantes para que a “linha do comitê central” não fosse desrespeitada à *outrance*, algum imposto ao passado petista precisava ser pago pela diplomacia profissional, como essas algumas visitas à Cuba dos irmãos Castro, o relacionamento com aquele coronel bolivariano extremamente arrogante – e que nunca honrou compromissos assumidos com o Brasil – ou o cuidado em não confrontar velhos e novos aliados das “justas causas” da esquerda mundial com palavras mais duras no terreno dos direitos humanos ou do respeito a valores democráticos.

A presidente Dilma conduziu de forma extraordinariamente incompetente certos dossiês da diplomacia corrente – como as necessárias reformas no Mercosul, por exemplo, que mereciam uma estreita coordenação com a Argentina, algo praticamente irrealizável com a outra “prima dona” no comando do vizinho platino – ou até com certos “acidentes de percursos”, que requeriam o uso da “metodologia do Itamaraty”, como no caso do impeachment do presidente Lugo, do Paraguai, seguido da suspensão questionável do país do Mercosul, assim como a incorporação precipitada e ainda mais questionável da Venezuela de Chávez no bloco, quando nada autorizava esse ingresso,

simplesmente porque o país bolivariano não cumpria nenhum dos requisitos técnicos, não políticos, para fazê-lo. Ao fim e ao cabo, assim como sua reeleição, em 2014, foi recebida com grande decepção entre os diplomatas profissionais, seu impeachment, em 2016, foi recebido com bastante alívio por quase toda a classe, cansada das humilhações impostas a um serviço diplomático rigoroso no cumprimento de suas obrigações.

3.6. A degradação da cadeia de decisão no governo Bolsonaro

Quaisquer que tenham sido os defeitos do processo decisório que possam ter sido exibidos pelos companheiros no poder, eles não se parecem em nada com a total ausência de processos decisórios no âmbito do governo caótico – e não apenas em política externa – que é o do governo Bolsonaro. Mas antes é preciso referir-se a certo retorno a padrões de normalidade decisória e de métodos de trabalho sob o governo de transição do vice-presidente Michel Temer, guindado ao poder numa espécie de “golpe parlamentar” – mas totalmente legítimo e constitucional – operado pelas principais lideranças do Congresso (algumas até pouco legítimas, ou operando por métodos muito pouco legais, como foi o caso do presidente da Câmara dos Deputados, destituído e encarcerado por casos notórios de corrupção do mais alto grau). A diplomacia ficou à margem do processo de impeachment, embora referências à “diplomacia partidária” do PT tenham sido feitas em determinados momentos do longo processo, como, por exemplo, as relações espúrias do lulopetismo com transações sob suspeita, financiadas pelo BNDES, nos países dirigidos por aliados do PT (na região ou na África).

A referência a “certo retorno à normalidade” – ou seja, não completa – pode ser creditada ao ambiente político fortemente negativo, no Brasil e no exterior, que passou a existir desde o impeachment, que logo recebeu a alcunha de “golpe”, e como tal foi apresentado a todos os interlocutores do PT na região e no mundo. O ex-chanceler de Lula foi uma peça chave na grande campanha orquestrada contra o novo governo no exterior, ao mesmo tempo em que os “suspeitos de sempre”, isto é, os “gramscianos de academia”, se empenhavam numa intensa publicidade – com o apoio de grande parte dos jornalistas e a publicação de pelo menos seis livros sobre o “golpe” – para retirar legitimidade à projeção externa do Brasil naqueles dois anos e meio de governo Temer.

No plano doméstico, ou seja, do funcionamento do Itamaraty, voltou-se a um ambiente muito parecido com o que prevalecia sob os governos “neoliberais” de FHC, com o afastamento compreensível das intromissões partidárias na política externa – ainda que os dois chanceleres fossem senadores do PSDB – e a retomada de diversos

temas da agenda diplomática corrente doravante sob os cuidados profissionais dos profissionais da Casa, que também passaram a assessorar o presidente no Palácio do Planalto. Nenhuma nova grande iniciativa, ao estilo dos projetos grandiosos (em grande medida pirotécnicos) do PT foi tomada, nem havia muito espaço para um governo visto com desconfiança por certa parte dos interlocutores externos; sem embargo, a atividade diplomática da própria Casa, assim como a do presidente, não deixou de ser intensa, como pode ser confirmado pelo livro dos discursos do chefe de Estado preparados pela assessoria presidencial, coletados e publicados em um volume de centenas de páginas pela Funag ao final de governo (Temer, 2018).

Cabe registrar, por importante, que o governo Temer foi absolutamente impecável, e neutro, durante toda a campanha presidencial e que, pela primeira vez desde 2002, foi retomada a lei que presidía o acompanhamento da transição para o novo governo, depois das eleições de outubro de 2018, com o fornecimento de todas as informações necessárias à tomada de decisão pelos integrantes do governo designados pelo presidente eleito. Cabe registrar, igualmente, que nada desse empenho em fornecer subsídios se mostrava, de verdade, necessário, uma vez que a nova equipe escolhida pelo presidente eleito, bastante rústica intelectualmente, e totalmente desprovida de maior sofisticação tecnocrática, não aparentava ter o menor interesse em dar continuidade aos processos e projetos em curso, pretendendo, um pouco como na gestão do lulopetismo, dar início a uma nova missão redentora em busca da redenção do país, de acordo com suas ditirâmicas promessas de inaugurar uma “nova política”. Até aquele momento, não se tinha consciência da enorme mistificação que estava sendo montada, em especial e principalmente, no campo da política externa. Talvez não fosse planejado desde início, mas fazia parte do “espírito” do novo salvador da pátria, o “mito” como entusiasticamente a ele se referiam seus apoiadores, manter a impressão de que o Brasil seria uma “tabula rasa” a partir da qual se poderia começar a estabelecer o regime da “nova política”, prometendo grandes rupturas em relação ao passado infame.

Por características peculiares ao personagem, falar de “cadeia de decisão” no governo Bolsonaro seria como tentar descobrir algum unicórnio na paisagem, ou seja, pretender descrever algo totalmente inexistente, e que não tem nenhuma chance de existir, algum dia. Nunca houve, nem provavelmente jamais haverá, algo que se assemelhe, de perto ou de longe, a esse conceito de cadeia de decisão, ou seja, um processo estruturado de exame circunstanciado de uma questão bem delimitada, submetida ao escrutínio de técnicos especializados, que se dediquem à análise de todos

os aspectos e impactos envolvidos no problema em causa, para que depois se eleve o assunto ao conhecimento e à decisão do chefe de governo, se tal for necessário.

Que possam existir, nas diferentes agências do Estado – ministérios técnicos da área econômica, Receita Federal, Banco Central, Tesouro Nacional, Polícia Federal, e instituições próprias dos demais poderes, nomeadamente no Judiciário –, servidores públicos que atuam com base nas normas e estatutos legais existentes, cumprindo suas funções de maneira regular, segundo os procedimentos burocráticos e funcionais aplicáveis a cada instância e âmbito, isso é evidente, pois muitas dessas “decisões” são corriqueiras e não requerem intervenção do chefe de Estado, à exceção da designação de novos servidores para cargos existentes ou em comissão, ao arbítrio da autoridade. Não caberia, portanto, considerar um processo de decisão próprio nessa dimensão, uma vez que a corrente burocrática num Estado relativamente “weberiano” como é o Brasil continuaria a funcionar de acordo com os comportamentos mandarinescos usuais.

O que se está considerando aqui são as altas decisões de caráter relevante do ponto de vista dos interesses estratégicos do Estado, que devem merecer atenção, consideração ponderada e decisão por parte do chefe de governo, como é o caso de muitas das decisões de política econômica e, especialmente, de política externa. Nesse âmbito, seria difícil admitir qualquer processo mais sofisticado de tomada de decisão por parte do chefe de governo, mesmo assessorado por militares de alta patente – mas muitos entraram num ciclo de alta rotatividade – ou por tecnocratas de alto coturno. Alguns exemplos poderiam bastar para evidenciar essa realidade prosaica, com ênfase nos temas de política externa e de diplomacia.

A ausência de qualquer sinal aparente de processo decisório no governo de Bolsonaro – que, na verdade, representa um amálgama altamente diversificado de grupos de influência, sem qualquer qualificação intelectual reconhecida, com grande ênfase em círculos conservadores ou de extrema-direita, quando não reacionários e saudosistas da ditadura militar – pode ser aferida antes mesmo do início do seu governo, quando o candidato e membros da sua esfera familiar começaram a anunciar as grandes linhas de um governo que já prometia, de imediato, estremecer as bases tradicionais de funcionamento das políticas públicas, em particular da política externa. Com efeito, desde vários meses antes de sua eventual eleição já se sabia que o candidato, de um anticomunismo primário que faria corar os generais mais comprometidos com a ditadura militar, exibia, em qualquer ordem: notória ojeriza à China comunista; uma especial admiração por Israel e pelos Estados Unidos (mas em especial pelo presidente

Trump); que ele odiava o “marxismo cultural” das universidades brasileiras, o “politicamente correto” dos círculos progressistas, intelectuais e da esquerda em geral; que ele detestava todas as medidas em favor de minorias – sua homofobia foi várias vezes ressaltada, por ninguém menos do que ele mesmo –, com ênfase nos direitos indígenas, das mulheres, de eventuais contraventores (naquela visão fascista de que “bandido bom é bandido morto”); que desprezava qualquer compromisso com políticas de sustentabilidade (um conceito para ele não só inexistente como impertinente); que pretendia retomar a exploração de áreas protegidas; que pretendia abolir determinadas medidas protetivas no campo da fiscalização dessas áreas; que estimulava abertamente o armamentismo, e várias outras coisas mais num catálogo bastante amplo de “inovações” conceituais e práticas.

Ainda no terreno da política externa, também se sabia que ele pretendia dar combate direto à “esquerdalha” latino-americana, escorraçar o Foro de São Paulo do continente – sob recomendação do seu guru sempre elogiado, o sofista expatriado na Virgínia – e que pretendia fazer aliança com outros líderes de direita da região e fora dela. A ascensão de um candidato peronista na Argentina, pouco depois de sua posse, já causou enorme desequilíbrio nos seus projetos para a região, mas uma “estratégia” ofensiva com respeito ao Foro de São Paulo já tinha começado a ser traçada ainda antes da inauguração do seu governo, quando recebeu o conhecido “falcão” americano, o conselheiro de Segurança Nacional do presidente Trump, John Bolton, que veio ao Brasil especialmente para conferenciar com ele e com o chanceler designado, em dezembro de 2018, com vistas a traçar os planos para desalojar os chavistas do governo da Venezuela. Ainda como prova de que não havia, e não havia nenhuma chance de ter, qualquer processo estruturado de tomada de decisão em seu “governo”, mencione-se que, no próprio dia da posse, em presença do Secretário de Estado americano, Mike Pompeo, o chanceler acidental mencionou a possibilidade de uma base militar dos EUA no Brasil, no que foi apoiado por Bolsonaro, para serem imediatamente desmentidos, ambos, pelos ministros militares do governo, no que foi, provavelmente a primeira improvisação da “cadeia de indecisões” de um governo sem qualquer projeto, programa ou visão do Brasil e do mundo.

Essa “cadeia de indecisões” repetidas também já tinha se manifestado em episódios tópicos nas semanas anteriores à posse, a propósito, por exemplo, das restrições à China “comunista”, da mudança da embaixada para Jerusalém, do abandono do Acordo de Paris e outras promessas mirabolantes com respeito aos Estados Unidos

ou aliados “estratégicos” na Europa, no que também foi obstado por reclamações de pronto manifestadas por líderes do agronegócio e pela própria ministra da Agricultura já designada. Mas, atuando de uma forma igualmente irrefletida, e sem qualquer consulta à Casa – por certo como resultado de confabulações secretas com o chamado “chanceler efetivo” (o filho 03 do presidente, eleito deputado federal) e com o assessor para assuntos internacionais da Presidência, um apparatchik fundamentalista do PSL –, o chanceler designado também reforçou, junto com o ministro do Meio Ambiente designado, a possibilidade do abandono do Acordo de Paris, assim como a volta atrás e a não aceitação da realização no Brasil da 25ª Conferência das Partes (COP-25), de conformidade com compromisso assumido pelo governo Temer. Ela foi prontamente acolhida pelo governo do Chile, ao qual, aliás, o presidente brasileiro agradeceu por esse gesto, numa das muitas ironias involuntárias de seu governo. O chanceler accidental também se antecipou em anunciar – num gesto mimético à política anti-imigratória do presidente Trump – que retiraria o Brasil do Pacto Global das Migrações, que tinha sido recém assinado pelo chanceler Aloysio Nunes no Marrocos, em dezembro de 2018, o que ele efetivamente cumpriu, tão pronto tomou as rédeas (e os estribos) no Itamaraty.

O único aspecto eventualmente ausente dos discursos do presidente, mas, talvez, apenas circunstancialmente, era a insistência na repulsa ideológica antiglobalista, tal como disseminada pelos aderentes ao credo conspiratório do antimultilateralismo, importado a partir da nova direita americana – e bastante presente nos discursos de conservadores dos EUA desde várias décadas, opostos até mesmo à existência da ONU –, mas no Brasil concentrado especialmente entre o grupo de assessores pretensamente encarregados de manter a fidelidade à nova doutrina. O presidente nunca exibiu a sofisticação ideológica necessária para absorver, e implementar a partir daí, a ofensiva antimultilateralista que seria conduzida nos próximos meses em seu governo, o que ficou a cargo do chanceler e dos demais assessores presidenciais (e familiares).

Cabe também mencionar vários outros episódios para demonstrar, cabalmente, a não existência de qualquer processo decisório formalizado no governo Bolsonaro, na política externa ou em qualquer outra, à exceção da conhecida obsessão presidencial, nunca de fato escondida, pela sua reeleição, desde o primeiro dia. A mudança de sede da embaixada para Jerusalém não foi efetivada devido à forte oposição do agronegócio, já prevendo retaliações dos países árabes ou muçulmanos, que poderiam redundar em perdas de vários bilhões de dólares em exportações e, provavelmente, em centenas de milhares de empregos em todas as cadeias de grãos e carnes. Mas, em seu lugar, se

inventou um altamente inadequado escritório de informação tecnológica do Brasil na capital política do governo israelense, quando se sabe que o essencial dos assuntos econômicos e de tecnologia em Israel se desenvolvem em Tel Aviv, em Jaffa e nas demais localidades mais próximas do Mediterrâneo, ou seja, uma perfeita inutilidade, e um gasto não justificado, como representação.

As maiores trapalhadas, fruto de evidente improviso, nenhum planejamento e ausência completa, mais uma vez, de processo decisório, se deram, contudo, a propósito da questão venezuelana, um verdadeiro teatro de equívocos, de pantomima confusa e de idas e vindas, no confronto visível entre a franja lunática que monitorava o chanceler accidental e o grupo de militares claramente opostos à adesão do Brasil a qualquer aventura eleitoreira de Trump contra o regime bolivariano. O circo mambembe que se criou em torno de alguma ação mais truculenta contra a ditadura de Maduro começou bem cedo, provavelmente quando da visita de John Bolton ao Rio de Janeiro e, depois, em presença do Secretário de Estado Pompeo, quando da inauguração presidencial. A “estratégia” envolvia oferecer apoio ao “presidente” autodesignado da Venezuela, Juan Guaidó, por meio de uma ação supostamente “humanitária” a partir das fronteiras da Colômbia e do Brasil, com vistas a desestabilizar, dividir e forçar um golpe miliar do exército bolivariano contra o presidente ilegal, que havia vencido eleições fraudadas poucas semanas antes.

O espetáculo começou na reunião do Fórum Econômico Mundial, em Davos, no dia 23 de janeiro, numa das primeiras visitas presidenciais ao exterior, quando, numa provável perfeita combinação entre o chanceler brasileiro e o Departamento de Estado, se decidiu anunciar o pronto reconhecimento do deputado Juan Guaidó como o novo presidente legítimo, numa quase sincronia de anúncios entre Davos e Washington. Os passos seguintes foram dados exclusivamente no plano da chancelaria bolsonarista, tentando garantir que o Brasil participasse do plano americano de tentar a divisão das forças militares chavistas, ao forçar a implementação de uma suposta ajuda humanitária à população venezuelana nas fronteiras da Colômbia e do Brasil, em Roraima, plano que suscitou o imediato rechaço dos militares do governo Bolsonaro. Ainda assim, o chanceler efetuou uma figuração, no dia 23 de fevereiro, comparecendo às tentativas nas fronteiras da Colômbia e do próprio Brasil, com a Venezuela, ambos notoriamente fracassadas. Pouco depois, o vice-presidente Hamilton Mourão foi designado chefe da delegação brasileira a reunião do Grupo de Lima em Bogotá, quando deixou muito claro que não haveria uma solução militar ao impasse político venezuelano.

A questão da Venezuela permaneceu com ênfase na agenda do chanceler, que passou a hostilizar a representação do governo Maduro em Brasília, levou o presidente Bolsonaro a reconhecer formalmente a “representante” do “governo Guaidó” no Brasil, chamada de “embaixadora”, e finalizou, já em março de 2020, com o anúncio surpreendente, sem cessação formal de relações diplomáticas, da retirada de todo o pessoal oficial brasileiro nos diversos postos no país vizinho, os diplomatas, os agentes consulares, os adidos militares, ou seja, o fechamento de qualquer representação formal na Venezuela, seguida da esdrúxula declaração de “*personae non gratae*” ao pessoal venezuelano no Brasil (cuja expulsão teve de ser barrada por decisão judicial do STF, no contexto da pandemia em ambos países). Em síntese, e ainda no contexto de um suposto “processo decisório” da diplomacia brasileira, a chancelaria decidiu excluir voluntariamente o Brasil de qualquer possibilidade de intermediar, influir ou participar de uma eventual solução político-diplomática aos impasses políticos naquele país.

Diversos outros episódios poderiam ser agregados a esses poucos exemplos de total falta de um processo estruturado de tomada de decisões no governo Bolsonaro, inclusive e principalmente na chancelaria brasileira. Esta parece funcionar numa espécie de circuito fechado, na qual operam principalmente o chanceler e seus interlocutores externos, aquele que é chamado de “chanceler efetivo” e o assessor presidencial em assuntos internacionais, um dos mais fiéis fundamentalistas da seita olavista. Uma confirmação quanto às indecisões, indefinições, incertezas da tomada de decisões no âmbito da diplomacia bolsolavista foi dada no Dia do Diplomata em 2002, quando da formatura da turma João Cabral de Mello Neto do Instituto Rio Branco, na qual o chanceler declarou estar de acordo em ver o Brasil passar a ser considerado um “*pária internacional*” desde que fosse em “defesa da liberdade”, um discurso que surpreendeu a muitos como vários outros pelo mesmo personagem, a começar pelo discurso de posse.

Diversos outros temas relevantes do ponto de vista dos interesses concretos do Brasil – prevenção e combate à pandemia; relações de subordinação com respeito ao governo Trump e de animosidade no tocante à Argentina; medidas de política comercial e outras de favorecimento aos Estados Unidos; acirramento das relações com a China, com ênfase na questão da participação da empresa Huawei no leilão da tecnologia 5G; resoluções na ONU e no Conselho de Direitos Humanos em Genebra, etc. –, inscritos na agenda internacional ou inseridos no relacionamento bilateral, continuaram a sofrer das mesmas indecisões e indefinições no processo (sempre etéreo ou inexistente) de tomada de decisões, com exceção de um: as medidas relativas ao meio ambiente e à proteção

dos recursos naturais, territórios indígenas e outras áreas protegidas. Estes sempre foram objeto da atenção especial do presidente, no sentido de justamente dismantlar todos os mecanismos e instrumentos afetos ao grande universo da sustentabilidade, conceito sequer considerado como legítimo na esfera das preocupações presidenciais, como tais fielmente seguidas pelo seu ministro pertinente.

Foram estes os temas que justamente construíram uma imagem essencialmente negativa do Brasil e de seu presidente no cenário internacional, que criaram fricções com diversos líderes de grandes parceiros do Brasil e que ameaçam trazer prejuízos concretos aos produtores e exportadores brasileiros em diversos mercados externos. A ironia é que eles foram objeto dessa atenção especial que, se não se conforma ao modelo ideal de tomada de decisão – análise circunstanciada da questão, com a participação de especialistas do setor –, revelam pelo menos uma tomada de decisão do presidente: a de confrontar interlocutores, especialistas, a opinião pública mundial. O responsável central pela administração do projeto destrutivo do meio ambiente, em nome de um inexplicado “desenvolvimento” da região amazônica, era o “antiministro do ½ ambiente”, como caracterizado pelo embaixador Rubens Ricupero, mas o chanceler accidental também participava dessa obra de confrontação, ao desprezar o aquecimento global, ao se referir jocosamente ao “climatismo”, aos “erros” dos termômetros, etc.

Tampouco se fizeram grandes consultas aos interessados diretos do mercado ou do próprio governo no caso de importantes decisões – diplomáticas e econômicas – que redundaram na concessão de generosos benefícios ao governo dos EUA (etanol, trigo, aço e alumínio, eleições para o BID e em outras esferas), em detrimento de interesses concretos de agentes econômicos brasileiros ou da própria imagem da diplomacia, que continuou confirmando um inacreditável servilismo a um dirigente estrangeiro. Poucos, se algum, órgãos da mídia se eximiram de criticar tão forte submissão do Itamaraty a interesses estrangeiros, exemplos que provavelmente não serão considerados em qualquer estudo futuro sobre o processo de tomada de decisões na diplomacia brasileira.

3.7. Conclusões: como funciona, como talvez devesse funcionar...

Ao cabo deste exame de alguns dos mecanismos, dos princípios e de alguns dos grandes temas dos processos decisórios em vigor nas relações internacionais do Brasil, em seu sentido amplo – e não apenas em sua diplomacia, estrito senso – pode-se, talvez, tentar uma avaliação crítica de como têm funcionado (ou não) esses processos, para daí enveredar por algumas sugestões sobre como eles poderiam funcionar melhor, se para

tal os diplomatas – e grande parte da elite brasileira – estiverem dispostos a submeter-se a um exame de suas concepções e práticas de relações exteriores nas últimas décadas e a melhorar algumas delas, no sentido de suas melhorias incrementais.

É um fato, em primeiro lugar, que o tratamento das relações internacionais do Brasil, em suas diversas dimensões – doutrinal, institucional, operacional –, tem sido reservado a uma pequena comunidade de iniciados, geralmente formado pelos diplomatas, alguns poucos políticos com interesse ou gosto pela área, um pequeno grupo do establishment envolvido no Estado – militares, elite empresarial, jornais de grandes grupos privados, geralmente familiares – e uma tribo muito reduzida de acadêmicos, nem sempre bem preparados (mas tampouco dispendo de qualquer abertura da parte dos próprios diplomatas). O próprio Itamaraty se mantém uma instituição muito fechada, quase impermeável ao escrutínio externo, pouco propensa a interagir ou a se deixar guiar por consultores ou analistas externos, seja na parte substantiva, seja até mesmo no que se refere aos aspectos até mais logísticos e de procedimento. Acresce uma tradição baseada em regras estritas de hierarquia e disciplina, formas de tratamento do próprio pessoal da carreira – para promoção e para remoção, por exemplo – quase feudais, em seu espírito e funcionamento, e, também, certa arrogância intelectual que torna o relacionamento com as outras agências públicas (e mesmo com o setor privado) um delicado exercício político de convivência à distância.

Essas são características históricas, quase sistêmicas, da instituição, que parece trabalhar num sistema de organização e métodos que provavelmente merece receber reformas profundas (de fundo e de forma), se para tanto a cultura da “Casa” fosse voltada para a produtividade e para os resultados, e não apenas para os rituais funcionais que combinam com o – e servem ao – enclausuramento da carreira e de suas práticas. Não se trata, portanto, de modalidades recentes, ou politicamente motivadas, de formas e procedimentos de trabalho seguidos no desenvolvimento corrente das atividades do Itamaraty, embora as características sob as quais trabalhou a Casa nos três governos do PT possam ter agravado certos aspectos “feudais” do seu processo decisório. Eventuais disfuncionalidades que pudessem confirmar as características historicamente “feudais” do Itamaraty foram extraordinariamente exacerbadas a partir de janeiro de 2019, quando a instituição perdeu qualquer resquício de autonomia que pudesse haver até aquela data.

Pode-se avançar a hipótese, em segundo lugar, que, mesmo sendo – com as forças armadas, e alguns outros poucos corpos do Estado – uma instituição de características quase “weberianas” – em face, por exemplo, de diversas agências

públicas que funcionam em bases mais “rústicas”, para usar um conceito neutro —, o Itamaraty, ainda assim, exhibe práticas e métodos de trabalho que poderiam ser descritas como sendo bem mais “patrimonialistas”, do que propriamente “racionalis-legais”, para continuar no mesmo esquema analítico. O patrimonialismo deriva, em grande medida, do alto grau de centralização e de hierarquização de seus processos de trabalho, o que pode ter sido exacerbado no governo Lula, marcado por intensa personalização e instrumentalização da diplomacia para seus objetivos eminentemente pessoais (ao lado, talvez, dessa outra característica bolchevique que ainda caracteriza o PT, que é o chamado “centralismo democrático” (de fato, o uso de processos decisórios e a existência de mecanismos de comando profundamente autoritários em sua essência). Nenhuma dessas deformações pode, no entanto, ser comparadas ao espetáculo grotesco que se passou a assistir desde janeiro de 2019, quando um serviçal convenientemente submisso da própria carreira foi colocado na cadeira de ministro apenas para se dobrar, vergonhosamente, à visão absurdamente distorcida que os amadores que passaram a dominar o governo brasileira conseguiram imprimir à política externa brasileira e submeter o conjunto da classe profissional às instruções e decisões mais absurdas que jamais adentraram nas linhas arquitetônicas suaves do Palácio dos Arcos, ou seja, o Itamaraty. Não é que a diplomacia tenha sido submetida a novas instruções claras, e a um processo decisório estritamente definida: o que passou a ocorrer foi uma enxurrada de tomadas de decisão absurdas, que não correspondiam aos padrões de trabalho e às posturas sensatas do Itamaraty tradicional, e refletiam apenas as alucinações de uma tribo de amadores fundamentalistas, orientados por um ideólogo expatriado e sustentados por um presidente ignorante em qualquer matéria de política internacional.

Com efeito, o que marcou o processo decisório básico da diplomacia brasileira na década e meia do regime lulopetista foi uma grande centralização, com sentido de pirâmide invertida, ainda que sua própria condução, na prática, tenha estado dividida entre vários atores e canais diversos, consoante a forma de organização do governo, no qual o presidente, os assessores presidenciais e os diplomatas-chefes dividiam entre si diferentes áreas de atuação diplomática. Já no terceiro mandato do lulopetismo, a substituição do presidente carismático por uma sucessora de posturas pessoais e de hábitos políticos mais prosaicos trouxe uma certa distensão no Itamaraty, mas por breve tempo, uma vez que o extremo ativismo dos anos Lula deu lugar ao lado irritadiço da presidente, sem grande apreço pelos diplomatas, enquanto funcionários de Estado, ou pelo lado mais formal da diplomacia. Pelo menos, ela não se lançou a novas grandes

iniciativas envolvendo chefes de Estado em dois continentes, ou tentativas de acalmar adversários em quaisquer outros cenários. A exuberância deu lugar ao aborrecimento.

Seguiu-se uma fase de quase normalização, sob a presidência Temer, durante a qual eliminou-se o olho controlador do PT sobre os diplomatas e as políticas – e isso muito em função dos interesses dos companheiros cubanos, dos bolivarianos, ou dos próprios petistas – e o Itamaraty se desempenhou segundo seus padrões tradicionais, nos quais a pirâmide decisória voltou a ser uma pirâmide sobre a sua base. O processo decisório começou a voltar a procedimentos usuais de processamento e implementação. Diminui, também, de modo significativo, a personalização e a improvisação da presença do Brasil em cenários internacionais, como correspondia a um experiente político de muitos mandatos e hábil negociador congressional, o que não era o caso da presidente deposta, que nunca havia sido eleita para qualquer cargo político antes de ser escolhida como mera guardiã de um mandato que de fato não lhe pertencia. Ocorreu, com o novo presidente, uma redução do número de atores envolvidos nos processos decisórios, o que permitiu assegurar certa unidade conceitual e de execução em vários dossiês.

Até pela contestação interna e externa de seu mandato, o presidente Temer evitou lançar-se em novos projetos, o que distendeu o antigo cenário de ativismo personalista da era Lula. De fato, desde o início do governo Lula, sua diplomacia “ativa e altiva” se lançou numa série de desafios – alguns deles improvisados, outros mal concebidos, em sua essência – à hegemonia das grandes potências nos assuntos internacionais, de modo geral, e em oposição à suposta tutela da grande potência hemisférica em temas da região, de modo particular. Esses movimentos – conduzidos, não com base num cálculo preciso dos custos e oportunidades que se abriam ao Brasil nesse desafio ao que foi muitas vezes designado como unilateralismo imperial, mas por pura birra ideológica, por uma oposição quase infantil ao império do Norte – foram legitimados como sendo a expressão da “democratização nas relações internacionais” e da condução dos assuntos regionais “sem tutela externa”, o que, de conformidade com a “doutrina do nunca antes neste país (e neste continente)”, seria absolutamente inédito em uma história bissecular.

Uma vez afastada a esquizofrenia desse tipo de posicionamento, a diplomacia brasileira podia retornar, sob Temer, ao seu leito normal de sua atuação internacional, sem precisar se preocupar em fazer guerrilha ideológica contra o “concerto imperial”, ou em reduzir suas posições internacionais ao mínimo denominador comum da coordenação com outros “emergentes anti-hegemônicos”. Tinha, assim, a chance de

concentrar-se naquilo que é realmente importante do ponto de vista de uma grande estratégia de inserção no novo mundo da globalização capitalista, a de uma ativa interdependência com os grandes atores do cenário estratégico internacional, sem prevenções ou preconceitos ideológicos de qualquer natureza. Infelizmente não houve tempo para a consolidação dessas tendências, com a irrupção dos “antiglobalistas”.

Na verdade, não há muito a comentar no tocante aos aspectos de tomada de decisão desde a assunção da franja lunática dos bolsonaristas encarregados da política externa, um pequeno grupo de crentes na ameaça do globalismo e no lado perverso do multilateralismo para a manutenção da soberania brasileira. Poucas áreas do núcleo central do governo Bolsonaro dispunham, para deixar claro, de uma estrutura racional para a tomada de decisão, a julgar pelo que se conhece das turbulências frequentes no Palácio do Planalto. Mas foi na área da política externa que as controvérsias foram as mais frequentes, em vista do completo afastamento das orientações tradicionais no plano do conteúdo, e mais ainda com respeito aos próprios “métodos” registrados nessa área, uma combinação inédita de tuites frenéticos, interferência de atores ignorantes nos dossiês mais relevantes e, de fato, um desprezo pela base técnica do processamento das informações em benefício dos preconceitos políticos mais disparatados, inclusive do próprio presidente, reconhecidamente um inepto em temas de política externa. Em lugar de o chanceler compensar o despreparo desses atores, reforçando o lado técnico das decisões, ele recrudescia nos pronunciamentos mais ofensivos do presidente (ou de seu filho, supostamente o coordenador do setor) contra dirigentes estrangeiros ou entidades multilaterais. O lado mais patético, obviamente, foi a total submissão do presidente e do seu chanceler designado às vontades e interesses do presidente americano.

Assim, haverá que aguardar o retorno da governança, no Brasil e no Itamaraty, a padrões normais de condução e processamento das políticas setoriais para que se possa novamente lograr não apenas racionalidade na tomada de decisões, mas simples adequação das políticas aos interesses reais do país. De resto, a diplomacia profissional se beneficiaria de uma ampla reforma em sua organização e métodos, de maneira a torná-la ainda mais institucionalizada e formalmente comprometida com resultados concretos, aferidos segundo análises de custo-oportunidade que são comuns em outras esferas de atividade pública (em todo caso, quando está envolvido o uso de recursos do Estado). Um processo decisório guiado por preocupações pragmáticas, e levando em conta os inevitáveis constrangimentos vinculados à mobilização de recursos escassos, teria, num novo cenário, a possibilidade de afastar o voluntarismo e o personalismo

nessa área, retornando, portanto, ao estilo normalmente esperado de um serviço exterior moderno e funcional.

O que está em causa, na verdade, é o estabelecimento de princípios claros e de regras transparentes para o exercício da atividade diplomática em condições normais de institucionalidade política, ou seja, a existência de processos formais de concepção política, de elaboração técnica e de implementação prática de decisões diplomáticas, segundo linhas de racionalidade instrumental com as quais deve trabalhar um país que se pauta por padrões funcionais e modalidades operacionais cada vez mais exigentes, com vistas à intensificação de sua inserção global. Como país moderno, seria o mínimo que a diplomacia brasileira poderia esperar de seus dirigentes políticos.

[Brasília, 7/12/2020]

4. A política da política externa: as várias diplomacias presidenciais

4.1. Participação dos presidentes em política externa: da omissão ao ativismo

A política externa, salvo em épocas de grandes desafios externos – guerra do Paraguai, Segunda Guerra Mundial, crise da dívida externa nos anos 1980, ou a criação de novos mecanismos e instituições de integração regional –, nunca foi um terreno de especial concentração dos interesses nacionais, ou que mobilizasse sobremaneira a atenção dos líderes políticos (Cervo-Bueno, 2011, 2015; Guilhon de Albuquerque, 1996, 2000). Ela sempre recebeu um tratamento perfunctório, ou marginal, na maior parte dos programas e plataformas de ação dos partidos políticos e nunca foi objeto, até período recente, de maiores considerações ou atenção dos parlamentares e do Congresso (Almeida, 2004).

A liderança de um chefe de Estado, ou de governo, no terreno da política externa implica bem mais elementos do que o simples cuidado devotado às relações bilaterais com os principais parceiros ou a participação de um estadista em eventos multilaterais ou regionais; ela envolve uma correspondência ativa com seus homólogos a respeito de questões não simplesmente protocolares, a discussão de temas substantivos com outros líderes de importância regional ou mundial, visitas, viagens e entrevistas diretas mais ou menos frequentes, a tomada de iniciativas que envolvam certa coordenação interestatal ou multilateral, enfim, a prática de uma diplomacia ativa que, nos tempos modernos – e nas democracias republicanas, presidencialistas ou parlamentaristas – vem sendo chamada de diplomacia presidencial (Danese, 1999, 2017; Falcão Preto, 2006).

Líderes políticos brasileiros praticaram-na ocasionalmente, no passado, tendo ela se tornado mais ativa e presente no período recente, quando facilidades de comunicações, de deslocamentos e de contatos diretos colocam face a face os responsáveis diretos e últimos pela definição de políticas nacionais, e não apenas na vertente diplomática. D. Pedro II, durante o Segundo Reinado, manifestava seu apreço pelas relações do Brasil com outras nações, mas se tratava de um interesse sobretudo intelectual, ligado ao mundo das ciências, da literatura e das artes (Villafañe G. Santos, 2004). A guerra do Paraguai (Doratioto, 2002), bem como eventuais conflitos com a Grã-Bretanha (em torno da questão do tráfico e da escravidão) mobilizaram, obviamente, suas preocupações de estadista, mas o terreno era ocupado não apenas pelo

governo de gabinete, no esquema parlamentar, mas também pelo Conselho de Estado, que se manifestava por escrito, cada vez que uma dessas questões mais importantes era suscitada pelo chefe de governo, eventualmente em consulta com o Imperador (Brasil, 2005, 2007).

Na velha República, depois de uma década muito turbulenta – com a revolta da Armada, logo em seguida aos esforços de reconhecimento do novo regime, e a rápida deterioração das finanças externas, que exigiu inclusive um acordo quase humilhante para o Brasil contraído pelo presidente eleito Campos Salles com os banqueiros oficiais do Brasil, os Rothschild –, o período foi inquestionavelmente dominado pela figura do Barão do Rio Branco, que buscou uma “aliança não escrita” com os EUA (Burns, 1966; Ricupero, 2000). O Barão “atravessou”, como chanceler, quatro presidentes na sua perfeita sequência, depois de ter atendido, sucessivamente, a dois outros, na preparação das arbitragens relativa aos casos de Palmas, com a Argentina, e do Oiapoque, com a França (e de ter preparado memórias sobre a questão da Guiana inglesa, sobre as quais se baseou Joaquim Nabuco para defender a causa do Brasil) (Bueno, 1995, 2003).

Os sucessores do Barão, todos políticos, não se distinguiram, até Oswaldo Aranha, por grandes feitos em defesa do Brasil, embora alguns presidentes se tenham envolvido, antes ou depois do mandato, em questões de política externa (Barreto Filho, 2001). Foi o caso, por exemplo, de Epiácio Pessoa, delegado brasileiro na conferência da paz de Paris e signatário do tratado de Versalhes pelo Brasil; ao retornar de Paris para assumir um mandato para o qual ele sequer fez campanha – ungido, de certa forma, pela oligarquia do “café-com-leite”, de São Paulo e Minas Gerais – o paraibano Pessoa dedicou bastante atenção à política externa, acompanhando as grandes transformações que ocorreram no mundo depois da Primeira Guerra Mundial, como a ascensão dos Estados Unidos ao posto de nova potência hegemônica. O presidente seguinte, Artur Bernardes, e seu chanceler, Felix Pacheco, não conseguiram administrar adequadamente a questão da participação brasileira na Liga das Nações, o que redundou na confusa retirada do Brasil dessa antecessora frustrada da ONU (Garcia, 2000, 2006, 2011). Nem o presidente sucessivo, Washington Luís, nem seu chanceler, Octavio Mangabeira, se distinguiram particularmente por alguma grande atuação na frente externa e, na verdade, a primeira República teve um final melancólico, atingida pela crise de 1929 e fatalmente eliminada pela revolução da Aliança Liberal que levou Getúlio Vargas, e muitos outros gaúchos, ao poder nacional (Oliveira Castro, 2009).

4.2. O início da liderança presidencial em política externa: a era Vargas

O grande nome da política externa da era Vargas foi, indiscutivelmente, o de Oswaldo Aranha, amigo íntimo de Getúlio Vargas, embora toda a primeira fase de sua vida tenha sido dedicada às lutas políticas no Rio Grande do Sul e à política interna, em especial a organização da insurreição que derrocou o presidente Washington Luís, e seu candidato do bolso do colete, Júlio Prestes, em outubro de 1930. Aranha só se volta para a política externa a partir de 1934, quando assume a chefia da importante embaixada em Washington, embora já tivesse se envolvido na questão da dívida externa brasileira durante seu mandato de ministro da Fazenda, entre 1931 e aquele ano. O próprio Vargas foi um grande arquiteto de sua política externa, no “curto período” de 15 anos quando ocupou a presidência do Brasil, primeiro como presidente provisório, depois eleito pelo Congresso Constituinte de 1934, depois como ditador absoluto, como chefe do Estado Novo, de 1937 à sua queda, em outubro de 1945. Ele não tinha, entretanto, uma visão muito clara quanto às grandes escolhas que o Brasil devesse fazer no plano internacional, tendo hesitado bastante entre relações privilegiadas com os governos autoritários da Europa fascista, ou seja, Alemanha e Itália, e a aliança especial que finalmente foi criada com os Estados Unidos, principalmente graças aos esforços e excepcional empenho de Aranha, que foi seu chanceler de 1938 a 1944 (Pereira de Araújo, 1996; Hilton, 1994).

Pelo caráter excepcional da época – crises econômicas sucessivas, ruptura dos fluxos normais dos intercâmbios comerciais e financeiros, depressão no centro do capitalismo, ameaças belicistas pelos Estados militaristas de cunho fascista, o “ensaio geral” da guerra civil espanhola, bem como a própria guerra mundial e as escolhas decisivas que ela impôs a todos os países – seria impossível não se ter o envolvimento direto do presidente Getúlio Vargas em todos os assuntos de política externa, o que envolveu tanto as relações com o principal vizinho do Brasil, a Argentina (de tendências claramente fascistas, durante todo o período), quanto a construção da aliança com os Estados Unidos e a administração do relacionamento com os grandes parceiros do Brasil na Europa, justamente Alemanha e Itália, por um lado, Grã-Bretanha e França, por outro (Moura, 1980). Vargas foi muitas vezes pendular, ou hesitante, na busca de vantagens para o Brasil nas relações com essas grandes potências, e sua inclinação finalmente decisiva pela aliança com os Estados Unidos se deu tanto em função de seu aguçado instinto político, quanto por mérito de seu chanceler e amigo gaúcho, que

soube minimizar as inclinações e preferências fascistas de diversos outros personagens-chave do regime, como do próprio chefe de Estado (Seitenfus, 1985; McCann, 1973).

Até a assunção de Aranha ao comando do Itamaraty, em março de 1938, Vargas manteve políticos tradicionais, geralmente juristas, à frente do ministério, mas o pacto com Aranha – que se demitiu da chefia da embaixada em Washington depois do golpe do Estado Novo, em novembro de 1937 – envolvia uma clara divisão do trabalho entre os dois amigos tradicionais. Vargas se ocuparia da política interna, Aranha cuidaria da política externa na linha do que ele mesmo se havia fixado desde que se estabeleceu em Washington, na primavera de 1934, depois de percorrer rapidamente a Europa e de contemplar a tragédia em construção: apoiar resolutamente os Estados Unidos em todos os assuntos mundiais, em troca do apoio dos EUA nas questões regionais e no processo de desenvolvimento brasileiro (Pereira de Araújo, 1996; Hilton, 1994). Ele não se distanciou dessa diretriz fundamental um único instante, durante os seus seis anos à frente do Itamaraty, mesmo tendo de enfrentar, ocasionalmente, opções opostas sugeridas por simpatizantes dos regimes fascistas e, até, posições ambíguas do próprio presidente, num momento em que a hegemonia nazista parecia se instalar duravelmente em quase toda a Europa.

Não se pode dizer que Vargas tenha exercido uma diplomacia presidencial especialmente ativa, embora as grandes opções de política externa tenham tido sua efetiva assinatura – inclusive nos assuntos aparentemente “menores”, como imigração e comércio exterior – e até mesmo seu envolvimento direto, como nas conversações com Roosevelt, a propósito do esforço de guerra a partir do Atlântico sul. Vargas dividia diversas responsabilidades entre seus principais ministros, dando, por exemplo, a Artur da Souza Costa a primazia das negociações financeiras, a Góes Monteiro as linhas principais da aliança militar com os Estados Unidos, ao titular da Justiça a política migratória, ou diluindo diversas decisões de caráter comercial e econômico dentre os muitos membros do Conselho Federal de Comércio Exterior (e, depois, durante a guerra, na Coordenação de Mobilização Econômica).

Aranha exercia, obviamente, liderança indiscutível – talvez não indisputada – na política externa, mas foi diversas vezes contornado pelo próprio chefe de Estado, que se correspondia diretamente com os chefes de missão nas principais embaixadas e que tampouco hesitou em deixá-lo à margem das discussões com Roosevelt, no encontro de Natal, em 1943. Aranha tinha, justamente, uma relação direta, a partir de uma mútua simpatia, com o presidente americano, bem como com os principais responsáveis pela

diplomacia americana, com destaque para o subsecretário de Estado Sumner Welles, e atuava com grande margem de manobra nos principais assuntos continentais. No momento decisivo da guerra, depois que Aranha já tinha consolidado a aliança militar com os Estados Unidos e garantido os créditos e a assistência tecnológica para a instalação da Siderúrgica Nacional de Volta Redonda, e quando o chanceler aparecia como o grande nome democrático para a sucessão de Vargas – cujo mandato de seis anos, segundo a própria Constituição fascista de 1937, já deveria ter vindo a termo – Vargas manobrou para afastá-lo do governo, humilhando-o com o fechamento da Sociedade dos Amigos da América, da qual Aranha estava sendo eleito vice-presidente.

Getúlio Vargas esteve indubitavelmente à frente de todas as iniciativas, e também das omissões, de seu governo na frente externa e, embora tenha apoiado as escolhas fundamentais de Aranha na condução da diplomacia, o fez mais por oportunismo político e por sentido de sobrevivência, do que por verdadeira convicção. Sempre foi hesitante, inclusive desde o início, no momento decisivo de se deslanchar a revolução contra a fraude eleitoral de Washington Luís, assim como tentou extrair vantagens dos dois lados, na grande confrontação hegemônica entre os fascismos e as democracias, na segunda metade dos anos 1930. Em resumo, se Vargas exerceu liderança presidencial no terreno da política externa, tratou-se de uma liderança hesitante, errática, oportunista e sem claras diretrizes conceituais, ou seja, características e qualidades que representavam o exato oposto do que Aranha pensava e pelas quais ele se guiava na direção do Itamaraty (Moura, 1991).

4.3. JK e o desenvolvimentismo: a caminho da política externa independente

Aranha não voltou mais ao comando do Itamaraty, mas foi novamente convidado, em 1947, a ocupar uma posição de destaque, como representante do Brasil junto à ONU, em Nova York, numa época em que o país se encontra perfeitamente alinhado politicamente com os Estados Unidos, no quadro de uma tendência geral que foi identificada como sendo a “americanização do Brasil” (Haines, 1989). Chanceleres políticos e juristas se sucederam, e se alternaram, na chefia do Itamaraty, entre a presidência Dutra e o segundo governo Vargas, no qual Aranha voltaria a ocupar posição de destaque, pela segunda vez como ministro da Fazenda e tendo de operar delicadas políticas de estabilização cambial, como ele já tinha feito no início dos anos 1930 (Barreto Filho, 2001).

A política externa sob Dutra foi conduzida em moldes tradicionais, inclusive conservadoras, na velha tradição jurídica dos bacharéis do Itamaraty e na continuidade dos muitos juristas da política designados para o Itamaraty. A adesão a uma visão crua da Guerra Fria – nascida, por certo, da reação das elites militares e civis à intentona comunista de 1935 – reforçou o anticomunismo oficial da política externa, junto com a desconfiança também tradicional da Argentina, igualmente reforçada pelo novo poder peronista no principal vizinho continental. Pode-se dizer que não houve liderança presidencial na política externa, e a diplomacia ficou em grande medida sob comando dos dois grandes partidos no Congresso, PSD e UDN, que sustentaram as orientações anticomunistas e antiargentinas das principais lideranças militares e civis.

O retorno de Vargas ao poder, em 1951, preservou essas grandes linhas, mas acrescentou diversas contradições, velhas e novas, que já tinham se manifestado durante sua condução errática da política externa sob o regime ditatorial. O elemento novo, tão oportunista quanto seus acenos anteriores aos totalitarismos fascistas, foi o reforço no discurso nacionalista, bem mais por demagogia política do que por adesão genuína a alguma plataforma antiamericana. Vargas fez acusações vagas à ganância dos investidores estrangeiros, e tomou medidas para limitar a remessa de lucros e juros ao exterior, com maiores estragos políticos, inclusive na frente externa, do que efeitos práticos no balanço de pagamentos. No final, Vargas foi denunciado por seu próprio ex-ministro das relações exteriores, João Neves da Fontoura, que pretextou apoio peronista a Vargas e a seu ministro do Trabalho, João Goulart, para fazer a denúncia que deu origem a um período de impeachment no Congresso. A Câmara rejeitou o processo na votação de admissibilidade, mas a crise se precipitou com diversas outras denúncias pelas forças de oposição a Vargas – com forte componente militar – e o seu desenlace foi o suicídio do ex-ditador, em agosto de 1954.

A instabilidade político-militar de meados da década, e a sucessão de presidentes interinos, no quadro de uma campanha presidencialista exacerbada pela polarização entre varguistas e antivarguistas não ofereceu praticamente nenhum espaço para o exercício de qualquer tipo de liderança presidencial na política externa, inclusive porque o Itamaraty continuou praticando uma diplomacia essencialmente bacharelesca, como denunciou Hélio Jaguaribe na segunda metade da década. A agenda externa continuou ocupada pela busca de uma aliança especial com o gigante hemisférico, pela manutenção do anticomunismo tradicional, pela grande volatilidade da conjuntura

econômica, sobretudo no terreno cambial, e pela velha ambivalência nas relações com a Argentina.

O presidente Juscelino Kubitschek iria imprimir novas direções à política externa, inclusive aproveitando a crescente contestação da hegemonia americana na região, antes mesmo da exacerbação trazida pela revolução cubana. JK, aliás, praticou diplomacia presidencial ainda antes de assumir, tendo efetuado visitas aos principais parceiros do Brasil entre sua eleição e a posse, buscando “vender” seu ambicioso projeto de industrializar o Brasil, o que só poderia ser feito com capitais e tecnologia estrangeiros: recebido pelos principais mandatários nos Estados Unidos e na Europa, JK de fato preparou o terreno para o grande fluxo de investimentos diretos – sobretudo na indústria automobilística – que caracterizaria seu governo. Sua diplomacia presidencial foi, assim, inteiramente congruente com os grandes objetivos nacionais, pois que voltada para o financiamento do desenvolvimento brasileiro.

Os chanceleres de JK foram políticos tradicionais que não inovaram tanto na política externa quanto o fez o próprio presidente, sob sugestão de seus conselheiros, alguns amadores em política externa, outros da carreira diplomática, mas trabalhando na sede do executivo. Sob JK o Brasil tomou a primeira iniciativa de política multilateral de sua história, consubstanciada na proposta da OPA, a Operação Pan-Americana, que pretendia ser uma espécie de Plano Marshall para a América Latina. Ela dependia, obviamente, da disposição do grande financiador designado em transferir recursos de Estado a Estado, preferencialmente a seguirem os países latino-americanos suas recomendações habituais de se abrir aos investimentos diretos e às transações comerciais e de promover reformas favoráveis aos negócios privados, inclusive a reforma agrária e a educacional.

Desde a conferência de Bogotá, em 1948, que colocou a OEA no lugar da velha União Pan-Americana, o discurso diplomático brasileiro insistia na concessão de créditos estatais e na criação de mecanismos bilaterais voltados para o apoio ao desenvolvimento industrial, sem necessariamente atender às recomendações americanas para a criação de um melhor ambiente de negócios para investidores privados. JK, ocupado obsessivamente com a realização de seu Plano de Metas, não especialmente disposto a acolher as advertências do FMI quanto aos desequilíbrios crescentes das contas públicas (comprometidas com a construção de Brasília) e das contas externas (carência de dólares devido ao baixo desempenho exportador da economia brasileira), dedicou-se bastante ao esforço de engajar os EUA na operacionalização de sua OPA,

escrevendo aos demais presidentes e enviando diplomatas e assessores especiais para convencer os demais parceiros de que a sua proposta atenderia aos objetivos de todos: o desejo americano de preservar a América Latina no contexto da Guerra Fria e as necessidades dos países latinos em novos capitais externos (Almeida-Barbosa, 2005).

A diplomacia presidencial de JK foi parcialmente bem sucedida: os EUA relutaram o mais possível em apoiar a OPA – que acabou surgindo mais tarde, sob nova roupagem e com novos mecanismos, como Aliança para o Progresso, depois do terremoto político provocado pela revolução cubana e sua aliança com os soviéticos – mas terminaram aceitando a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, com um sistema decisório menos desigual do que as instituições de Bretton Woods. Em todo caso, a tentativa de se estabelecer uma relação mais igualitária, ou de genuína parceria, como pretendia JK, com o gigante do Norte, não se revelou pagadora, numa época em que a diplomacia brasileira ainda esperava restabelecer a “aliança especial” contraída durante a Segunda Guerra Mundial, mas que se chocava com os objetivos americanos de preservar um perfeito equilíbrio nas suas relações bilaterais com o Brasil e com a Argentina.

4.4. O regime militar: tudo pelo “Brasil Grande Potência”

Os anos de “Política Externa Independente” – que se iniciaram no final do governo JK e tiveram sua expressão mais elaborada entre o curto “reinado” de Jânio Quadros e o turbulento mandato de João Goulart – podem ter alimentado o entusiasmo de jovens diplomatas idealistas e os instintos anti-imperialistas de velhos nacionalistas e de militantes da esquerda, mas não se prestaram ao exercício coerente de algum tipo de diplomacia presidencial, embora tenha preservado uma imagem quase mítica nos anais da historiografia especializada e, certamente, nas memórias coletivas, impressionistas, de muitos diplomatas. Ela se expressou, não num exercício de “terceira via” – como tinha proposto Perón, alguns anos antes – ou de “neutralismo não-alinhado” – movimento ao qual o Brasil jamais aderiu formalmente, mantendo sempre um estatuto de observador –, mas em impulsos algo erráticos de diplomacia “independente”, ou seja, iniciativas tomadas sem necessariamente consultar antes a opinião do grande irmão. Foi o primeiro exercício daquilo que mais tarde, talvez demagógicamente, veio a ser chamado de “diplomacia sem tutela”, ou de “iniciativas sem pedir licença a ninguém”.

A política externa independente teve sua face de diplomacia presidencial, mais pelo lado de Jânio Quadros, do que nos mandatos parlamentarista e presidencialista de

Goulart, que atuou segundo uma agenda basicamente elaborada pelos diplomatas, não sujeita a arroubos intempestivos como foram os de Jânio Quadros. Este tinha começado o mandato publicando um artigo na prestigiosa *Foreign Affairs* – provavelmente redigido pelo seu chanceler escolhido, Afonso Arinos de Mello Franco – sobre sua política externa inovadora, o que causou sensação pelo ineditismo do fato: nunca antes um presidente brasileiro tinha sido contemplado com tal distinção. Mas logo em seguida Quadros começou a descontar seus apoiadores políticos, e sobretudo os militares e os americanos, ao tomar medidas claramente em desafio ao establishment: não tanto os projetos de reatamento ou de estabelecimento de relações diplomáticas com os países socialistas, mas especialmente a abertura concedida a Cuba socialista e a Ordem do Cruzeiro do Sul atribuída a Ché Guevara. Se tivesse continuado, teria continuado a surpreender amigos e inimigos, mas seu curto mandato impediu-o de continuar sua diplomacia presidencial certamente errática e ligeiramente esquizofrênica; os aspectos positivos ficaram por conta de diplomatas sensatos, que enquadraram a política externa independente num molde formalmente mais aceitável para os padrões habituais.

Não se pode, tampouco, falar em diplomacia presidencial no caso de Goulart, uma vez que seus dois mandatos – o parlamentarista e o presidencialista – foram mais bem engolfados numa sucessão de crises políticas do que propensos ao exercício de políticas coerentes e compatíveis com as necessidades do Brasil. No plano externo, se continuou com o rótulo da PEI, embora nenhuma grande iniciativa diplomática tenha sido tomada, e menos ainda pelo presidente, que no máximo procurou manter uma relação cordata com os EUA – que no entanto podia ser objeto de críticas políticas no plano interno, para fins puramente demagógicos – premidas que estavam as contas externas pela busca de novos financiamentos absolutamente necessários (Dantas, 2011). O ambiente externo tampouco era favorável a grandes iniciativas: essa fase foi marcada pela exacerbação do enfrentamento bipolar, com a crise dos foguetes soviéticos em Cuba e algum envolvimento brasileiro no “diálogo” indireto entre os EUA e os líderes cubanos.

Mais até do que alegadamente ameaçado por uma conspiração comunista para se transformar numa China, ou numa grande Cuba, os militares herdaram, com o golpe, um Brasil esgotado pela aceleração inflacionária e pelo acirramento do debate interno sobre as vias do desenvolvimento nacional: greves se sucediam em meio a um caótico processo de implantação de “reformas de base”, que na verdade serviam mais aos propósitos demagógicos do presidente Goulart do que à modernização efetiva do país.

Tendo em vista, contudo, o notório apoio dos EUA aos golpistas militares, e ao forte anticomunismo destes últimos, era inevitável que, no plano da política externa, ocorresse uma inclinação contrária ao pretensão antiamericanismo da PEI e a adesão às posições americanas no contexto da Guerra Fria (Ligiéro, 2011). A nova doutrina ficou claramente explícita no discurso do general-presidente Humberto de Alencar Castello Branco na formatura da turma de 1964 do Instituto Rio Branco, quando conceitos como os de civilização ocidental e Ocidente cristão vieram novamente à baila, e ela foi ilustrada pelo rompimento diplomático com Cuba (Bezerra, 2012) e pela participação brasileira na força de intervenção interamericana – na verdade patrocinada pelos EUA – na crise política da República Dominicana, que derivou para uma miniguerra civil.

Não se pode falar, propriamente, de uma liderança presidencial nesses episódios, uma vez que eles contavam com o consenso da cúpula militar e de parte substancial da elite diplomática, representados pelos dois primeiros ministros de relações exteriores do novo regime, o diplomata da ativa Vasco Leitão da Cunha e do militar aposentado Juracy Magalhães, este um prosaico americanófilo. Os três primeiros presidentes militares – todos generais do Exército – não tiveram um desempenho excepcional na política externa, tanto porque estiveram mais ocupados com as reações políticas internas e o rearranjo completo das políticas públicas – aqui auxiliados por burocratas e civis competentes, que revolucionaram as políticas macroeconômicas e setoriais –, o que preparou o país para a fase de crescimento que ele experimentou a partir de 1968.

O Itamaraty, ainda que vigiado de perto pelos militares, soube preparar a agenda externa num sentido que contemplou os desejos dos altos representantes das FFAA e tranquilizou-os quanto à condução das relações exteriores. O anticomunismo continuou a pautar uma parte da política externa, mas em outros capítulos os diplomatas traçaram um conjunto de opções que se encaixavam na orientação desenvolvimentista, além de fortemente nacionalista, dos militares, o que compreendia, entre outros importantes elementos, a recusa do Tratado de Não-Proliferação – recusado como discriminatório, iníquo e desigual – e a busca da autonomia tecnológica completa, a caminho do Brasil grande potência. O clima de confiança recíproca entre militares e diplomatas permitiu que, a partir do terceiro presidente, todos os ministros da área fossem diplomatas, uma situação praticamente excepcional desde o Império e raramente adotada na República.

O único presidente militar que exerceu, verdadeiramente, uma liderança clara em termos de diretrizes de política externa e de iniciativas diplomáticas foi o general Ernesto Geisel, quem, juntamente com seu chanceler Antonio Francisco Azeredo da

Silveira, revolucionou as bases sobre as quais funcionava até então a política externa dos seus predecessores. Com a cooperação de diplomatas – inclusive na sensível área nuclear – e não sem a resistência de alguns militares da chamada “linha dura”, Geisel abandonou a velha política de apoio, na ONU, a Portugal colonialista, reconheceu os novos Estados surgidos da descolonização caótica que se seguiu à mudança de regime em Portugal, estabeleceu relações diplomáticas com a China comunista e deu prosseguimento à política de capacitação nuclear perseguida por militares e diplomatas desde bem antes do regime militar; ele também buscou diversificar as relações econômicas do Brasil – num contexto de deterioração das relações com os EUA, tanto por direitos humanos, como por causa do acordo nuclear com a Alemanha – e empreendeu viagens e visitas ao exterior, para sustentar o fortalecimento do projeto militar do “Brasil Grande Potência” (Barreto Filho, 2006).

A despeito de todo o ativismo diplomático de Geisel, foi o seu sucessor, o general João Figueiredo, um militar não especialmente vocacionado para grandes iniciativas no domínio externo, quem se consagrou como o primeiro presidente brasileiro a se dirigir diretamente à comunidade internacional, através de seu discurso de abertura à 37ª Assembleia Geral (AGNU), em 1982 (Seixas Corrêa, 2012). Não se veja aí, contudo, nenhuma demonstração de liderança presidencial na diplomacia, uma vez que o discurso de Figueiredo se pautou inteiramente pelas linhas tradicionais do Itamaraty, uma postura claramente desenvolvimentista, moderadamente terceiro-mundista e calcada nos temas e posições tradicionalmente identificados com militares e diplomatas: defesa jurídica da soberania nacional, inclusive no que toca os recursos naturais; contra a graduação de países médios, como o Brasil, nas relações econômicas internacionais e oposição ao tratamento de novos temas, como serviços e investimentos, na agenda do Gatt, que supostamente prejudicariam o esforço de desenvolvimento; preocupação com a situação econômica, refletida nos preços do petróleo (que atingia gravemente o Brasil), no aumento dos juros e do protecionismo comercial, que se manifestariam nas crises de dívida externa de países como o México e o próprio Brasil, logo em seguida; aumento das tensões políticas e militares, a partir da ocupação das Malvinas pela Argentina e a ofensiva britânica que se seguiu; demandas por transferência de tecnologia e ausência de condicionalidades financeiras no relacionamento com o grupo dos industrializados; enfim, todo o arsenal conhecido de argumentos diplomáticos, representado sobretudo pelo conceito de diálogo Norte-Sul.

4.5. Redemocratização: crise externa e integração regional

Tendo assumido como vice-presidente em exercício, na ausência, por motivos médicos, do titular eleito em colégio eleitoral, Tancredo Neves, coube ao trãnsfuga do regime militar José Sarney, um típico oligarca de um dos estados mais atrasados do Nordeste, conduzir o país na redemocratização e na sua reinserção ao mundo, depois de 21 anos de regime autoritário. Os pontos relevantes de sua presidência foram a adesão a pactos multilaterais e regionais sobre direitos humanos e o início do processo de integração com a Argentina, em 1985, que levaria, no mandato seguinte, à criação do Mercosul, com a incorporação de Paraguai e Uruguai ao esquema de liberalização bilateral inaugurado por ele (Marques, 2011). Sua condução da diplomacia presidencial se manifestou, basicamente, no aprofundamento das relações com a Argentina e na demanda brasileira por um tratamento político da questão da dívida externa, mas não se pode dizer que ele próprio, ainda que impulsionando-as, tenha tomado iniciativas pessoais no âmbito da política externa. Toda a sua agenda diplomática foi, sem qualquer ressalva, uma agenda do Itamaraty, conduzida nos moldes e segundo o estilo do Itamaraty, cabendo-lhe tão somente pequenos acréscimos pretensamente literários e a afirmação, algo demagógica, de que a dívida externa não seria paga com “a miséria e a fome do povo brasileiro”.

Aliás, seu anúncio, em fevereiro de 1987, da suspensão do pagamento dos juros da dívida comercial externa, feita na sequência da completa derrocada do Plano Cruzado, iniciado um ano antes, com um discurso que pretendia enfatizar que se tratava de uma “moratória soberana”, foi uma decisão motivada, na verdade, pela completa ausência de divisas internacionais. Todo o resto do governo Sarney foi marcado pelo agravamento progressivo do quadro financeiro externo e, sobretudo, pela aceleração da inflação, o que suscitou a aplicação de três ou quatro planos de estabilização e duas trocas de moedas, paralelamente à discussão e aprovação de uma nova Constituição, basicamente caracterizada por um nacionalismo primário e uma confiança excessiva (e totalmente negativa, como logo evidenciado) nas virtudes corretoras do Estado em face do quadro de desigualdades sociais e de baixo crescimento da economia brasileira. A única liderança presidencial exercida neste caso foi a pressão indisfarçada desse político tradicional pela preservação de seu mandato integral e pela manutenção do regime presidencialista, quando se evidenciou que a Assembleia Constituinte se inclinava por uma solução parlamentarista para a histórica instabilidade política do regime republicano no Brasil, sempre afetado pela completa cisão entre a maioria presidencial

saída diretamente de uma eleição altamente personalizada e a representação congressional proporcional, dividida entre muitos partidos que passavam a barganhar seu apoio ao chefe de Estado e de governo.

De fato, Sarney exerceu algum grau de diplomacia presidencial, empreendendo viagens à China, à Rússia, aos EUA e a diversos outros países tradicionalmente amigos e parceiros do Brasil, mas nada, a rigor, que destoasse da agenda diplomática do próprio Itamaraty, ou que representasse, verdadeiramente, iniciativas exclusivamente suas, sem o concurso ou em dissonância com as posições tradicionalmente diplomáticas. Mesmo a integração e as medidas de confiança com a Argentina já tinham sido aventadas e, em parte, estimuladas na era militar, ainda que a nova condição democrática de ambos os países abrisse campo, por exemplo, para o “desarme psicológico” na área nuclear e, por extensão, no campo da segurança e defesa. De especificamente seu ocorreu uma reunião de países lusófonos em seu Maranhão natal, o que provavelmente assentou as bases do que seria mais tarde a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Mais importante, e provavelmente inovador em relação às propostas genéricas do Brasil nesse particular, Sarney retoma, em seu segundo e derradeiro discurso na AGNU (1989), a questão da reforma da Carta e a da ampliação do Conselho de Segurança, propondo então a criação de uma nova categoria de membros, sem o privilégio do veto. Os diplomatas, presumivelmente, não teriam tomado tal iniciativa de moto próprio.

Os meses finais da presidência Sarney foram conturbados tanto pelo agravamento da crise econômica e ameaça de hiperinflação, quanto pelo acirramento da corrida presidencial, a primeira desde 1960, rapidamente polarizada entre um candidato dito popular e socialista, o líder sindical e presidente do Partido dos Trabalhadores Luiz Inácio Lula da Silva, e um arrivista que pautou sua campanha pelos temas do fim da inflação e da “caça aos marajás” do serviço público, Fernando Collor de Mello. Ganhou este último, com o nítido apoio dos setores conservadores e dos grandes meios de comunicação, mas também porque o candidato de esquerda prometia mudanças bastante radicais no plano econômico, num contexto em que os países socialistas passavam pela derrocada de seus regimes autoritários e totalmente falidos no plano econômico.

O ano de 1990 começa com a disparada da inflação e a deterioração completa do crédito externo do Brasil, que logo se defronta com medidas realmente radicais do novo presidente para a estabilização da economia: o Plano Collor previa um tratamento de choque para combater a inflação, simbolizado pelo congelamento quase completo dos ativos financeiros, seguido de novo padrão monetário e muitas outras medidas que

começaram a inverter a nítida tendência estatizante e discriminatória contra o capital estrangeiro consolidada na Constituição de 1988. Ocorreram muitos outros choques nos planos econômico, político e administrativo, sem esquecer a deriva para a corrupção de figuras notórias ligadas ao próprio presidente, o que redundou na abertura de processo de impeachment contra o chefe de governo, cerca de dois anos depois, e sua renúncia no momento do julgamento pelo Senado.

A situação de extrema turbulência política e econômica vivida pelo governo Collor, com o fracasso do plano de estabilização e a substituição da equipe econômica um ano depois de seu início (Marques Moreira, 2001), não impediu sua administração de ser bastante inovadora no plano da política externa, a começar pelo aprofundamento da integração e a confirmação da “desnuclearização” do Brasil, ou seja, o encerramento dos programas semiclandestinos conduzidos por militares nesse terreno e a adesão do Brasil a instrumentos regionais (Tlatelolco), bilaterais (com a Argentina) e plurilaterais (com a AIEA) nesse terreno. Desse ponto de vista, o impulso dado pelo presidente revelou-se decisivo, inclusive no terreno da abertura econômica e da liberalização comercial, com medidas que provavelmente nunca seriam empreendidas se deixadas por conta dos grupos de interesse econômico e da burocracia federal, diplomatas inclusive.

Pode-se dizer que dependeram de sua ousadia, nem sempre bem concebida ou bem administrada, mas de toda forma medidas conducentes a uma maior integração do Brasil à economia mundial, uma série de mudanças internas e externas que contribuíram para tornar o Brasil menos fechado, menos protecionista e mais aberto aos impulsos da modernidade, numa direção totalmente contrária ao que teria feito seu adversário de esquerda, caso tivesse sido eleito presidente no final de 1989. Incluem-se entre essas medidas o desmantelamento de diversas leis de introversão nacionalista – como a Lei de Informática, a Lei do Similar Nacional, a reforma da tarifa aduaneira, a extinção de diversos órgãos setoriais que interferiam na produção e comercialização de diversos produtos primários, como café, cacau, açúcar, borracha e outros – e o início do processo de desestatização e de desmonopolização de setores inteiros da economia nacional, o que levaria à privatização e a abertura econômica logo adiante.

Na área específica da política externa figuram com destaque o aprofundamento e a aceleração do processo de formação de um mercado comum com a Argentina (Ata de Buenos Aires, 1990), que logo em seguida resultaria na assinatura do tratado de Assunção criando o Mercosul (março de 1991, com a adição de Paraguai e Uruguai) e a assinatura do tratado quadripartite com a Argentina, a Agência binacional de

contabilidade e controle de materiais nucleares, e a AIEA, para o estabelecimento de plenas salvaguardas quanto ao uso pacífico de materiais e equipamentos nucleares pelos dois países. De forma geral, o governo Collor, por turbulento, caótico e inconsistente, como possa ter sido no plano mais geral da administração pública, representou uma mudança sensível em diversas características da política externa, encerrando, pelo menos temporariamente, algumas décadas de discurso terceiro-mundista em favor de uma “nova ordem econômica internacional”, típico na terminologia do Itamaraty. Muitos desses atos seriam revertidos justamente a partir da assunção à presidência da República pelo candidato opositor de 1989 (e novamente em 1994 e 1998), finalmente eleito em 2002, mas os efeitos de vários deles perdurariam durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, em seus dois mandatos (Burgess, 2009).

4.6. Os anos FHC: enfim, uma diplomacia presidencial

O período FHC em termos de diplomacia presidencial começou bem antes que ele sequer cogitasse de se tornar presidente, embalado como foi, posteriormente, pelo sucesso do Plano Real de estabilização econômica, iniciado no final de 1993, quando ele já era ministro da Fazenda, e completado em julho de 1994; em meados de 1992, entretanto, tal possibilidade parecia muito distante. O fato é que, ao ser afastado Collor da presidência, no quadro do processo de impeachment iniciado no segundo semestre de 1992, o então senador Fernando Henrique Cardoso (PSDB-SP) foi convidado pelo vice-presidente em exercício a assumir o cargo de ministro das Relações Exteriores, o que ele fez com gosto, acostumado que estava ao ambiente cosmopolita que sempre frequentou, como professor e pesquisador de renome internacional, com estadas em universidades americanas e europeias, e na Cepal, em Santiago do Chile.

Sua gestão à frente do Itamaraty, ainda que de menos de um ano – de setembro de 1992 a maio de 1993, quando ele se torna ministro da Fazenda – foi bastante pragmática e empreendedora, depois de dois juristas e professores de Direito sob a presidência Collor, respectivamente Francisco Rezek e Celso Lafer. O vice-presidente Itamar Franco, convertido em presidente no final daquele ano, lhe deu suficiente margem de manobra para empreender reformas no Itamaraty e impulsionar os projetos nos quais o Itamaraty estava engajado naquela conjuntura, especialmente o processo de integração no cone sul e a definição das posições brasileiras para a fase final das negociações comerciais multilaterais da Rodada Uruguai, em compasso de espera desde a conferência ministerial – que deveria ter sido a final – de dezembro de 1990. Para

ambos os processos negociadores, o novo chanceler tratou de ampliar o círculo de consultas do Itamaraty para além das demais agências governamentais, criando um Conselho de Empresários com vistas ao necessário consenso interno em torno das difíceis decisões – várias delas exigindo mudanças na legislação nacional – que teriam de ser tomadas, tanto para liberalizar os mercados nos âmbitos regional e mundial, quanto para fixar novos padrões para o tratamento de serviços, investimentos e, com bastante destaque, as regras de propriedade intelectual no plano doméstico (que tiveram de ser consideravelmente reforçadas).

FHC imprimiu uma liderança basicamente executiva à sua gestão no Itamaraty, inclusive porque o presidente Itamar Franco não era muito afeito aos temas externos e enfrentava com certa relutância o protocolo enfadonho dos exercícios diplomáticos tradicionais. Sentindo-se à vontade tanto dentro do Itamaraty, quanto nos encontros internacionais, FHC só não conduziu uma “diplomacia presidencial” completa durante os poucos meses em que esteve à frente da chancelaria porque acatou com alto grau de adesão e bastante naturalidade a agenda e as posições substantivas que lhe eram propostas pelo staff profissional do Itamaraty. A propósito, foi até um pouco à frente do que o Itamaraty, normalmente cauteloso, teria ido, ao aceitar, por exemplo, o projeto de integração energética com a Bolívia, quando tanto os militares, quanto a Petrobras demonstravam grande resistência ao estabelecimento de acordos formais, em áreas tão sensíveis, com um parceiro tradicionalmente errático e sujeito a grandes mudanças de humor político e diplomático.

FHC continuou imprimindo um estilo executivo e pragmático quando, por um *fait accompli* do presidente Itamar Franco, saiu do Itamaraty para ocupar a Fazenda, depois que três outros ministros (e outros tantos presidentes do Banco Central) tinham sido desalojados do cargo por não se ajustarem ao estilo voluntarioso do presidente, que teimava em impor reduções forçadas da taxa de juros, num ambiente novamente caracterizado por rápida deterioração da situação econômica. FHC tentou resistir à designação, pois imaginava que ela poderia enterrar sua carreira, como fez com tantos outros, mas sua grande capacidade de diálogo permitiu-lhe juntar uma brilhante equipe econômica que, ela sim, foi responsável pelo bem arquitetado Plano Real que, assestou, finalmente, um golpe mortal à inflação galopante do Brasil. Não que FHC fosse especialmente capacitado em teoria ou em economia aplicada, mas ele soube convencer o presidente a deixar trabalhar a equipe no plano de estabilização, sem maiores cuidados

que os de acomodar a preocupação de Itamar em ter o seu nome vinculado a um eventual processo recessivo e alto desemprego.

Foi o Plano Real que elegeu FHC, contra as acusações bisonhas de “estelionato eleitoral” do candidato Lula, e restabeleceu o prestígio internacional do Brasil, tão abalado no curso dos vários planos fracassados anteriores, ajudando também a redourar o brilho de sua diplomacia, doravante, sim, colocada sob o signo de sua diplomacia presidencial. A característica presidencial da diplomacia de FHC se deu mais pelo lado de sua operacionalização, marcada pelo intenso engajamento do chefe de Estado nas iniciativas diplomáticas de seu governo, do que propriamente pelo plano conceitual, uma vez que a maior parte, senão a quase totalidade de suas ações e empreendimentos de política externa foram o resultado de um intenso trabalho profissional do staff corporativo do Itamaraty, dentro do qual o presidente soube, com raras exceções, premiar os melhores valores e apoiar-se nos talentos mais bem preparados. A despeito de que o conceito de diplomacia presidencial tenha sido forjado, ou reforçado, justamente durante seus dois mandatos, deve-se reconhecer, assim, que muito se deve ao próprio Itamaraty, o que foi justamente o contrário do que veio a ocorrer com a “diplomacia presidencial” de seu sucessor (e opositor político, por razões que serão discutidas mais adiante).

Mesmo a marca essencial de FHC no plano da diplomacia conceitual, a substituição da amplitude cultural da América Latina pelo conceito mais modestamente geográfico (e geopolítico) de América do Sul, feita na inauguração de seu mandato enquanto chanceler, em 1992, não surgiu de sua lavra, pois já exibia o *copyright* de diplomatas mais experientes. Com uma única exceção, como herança de seus tempos de senador, todos os seus assessores, na chancelaria (à exclusão de um) e, depois, na área internacional da presidência da República, foram diplomatas experimentados, como o próprio secretário-geral Luiz Felipe Lampreia, que depois serviu como chanceler em sua gestão presidencial pela maior parte do mandato. Tratou-se, assim, de uma diplomacia presidencial colegiada, ainda que nem sempre bem coordenada.

No campo da política econômica, por exemplo, que possuiu enorme influência sobre a política externa, em razão do clima de crises financeiras sucessivas vividas em seus dois governos, ocorreram mudanças conceituais, como na política cambial, com o abandono da âncora setorial pelo regime de metas de inflação e de flutuação cambial. De fato, os dois mandatos de FHC não foram poupados em nenhum momento de nenhuma das turbulências financeiras que agitaram o mundo durante toda a primeira

década do século 21: sem mencionar a crise monetária europeia de 1992 (e a própria conclusão difícil das negociações em torno da dívida externa brasileira, tanto no Clube de Paris, quanto com os credores comerciais), o governo FHC enfrentou, sucessiva ou simultaneamente, a crise de transações correntes do México (1994), as crises financeiras asiáticas (1997-99), a moratória russa de 1998, a ameaça de inadimplência externa do Brasil, em 1998-99 (contornada por pacotes preventivos de ajuda do FMI), a crise terminal do regime de conversibilidade argentino (2000-2001) e, finalmente, mas não menos grave, a forte onda de especulação quando da campanha presidencial brasileira de 2002, justamente devido aos temores de que o candidato Lula colocasse em prática as propostas esquizofrênicas de política econômica do PT, feitas de um misto de calote das dívidas públicas, de recusa da lei de responsabilidade fiscal e de eliminação dos programas com o FMI quanto aos níveis de superávit primário e de reversão das políticas de abertura econômica, de liberalização comercial e de privatizações.

Comparado ao ciclo de turbulências financeiras externas, e aos requerimentos internos de consolidação do processo de estabilização macroeconômica, o sucessor de FHC pode desfrutar de anos de bonança internacional, com grande crescimento da economia mundial, a enorme demanda chinesa por produtos brasileiros de exportação (o que colocou os preços das commodities aqui produzidas em níveis historicamente altos) e fluxos generosos de financiamento internacional, sob todas as formas, tanto como investimento direto estrangeiro, como as aplicações puramente financeiras. A economia cresceu a taxas relativamente mais altas e o presidente Lula pode se dedicar a seu desejo não muito secreto de superar FHC em viagens internacionais e em prestígio mundial.

Essas crises internacionais, e a campanha viciosa e maldosa do PT contra o governo FHC, a partir desses desafios econômicos externos, acabaram produzindo a falsa impressão de que sua política externa teria sido marcada por uma fantasmagórica adesão a regras “neoliberais” do Consenso de Washington e por uma alegada submissão pouco soberana ao FMI, ao Tesouro americano e aos banqueiros de Wall Street. A propaganda petista distorceu de tal forma a diplomacia e a política econômica de FHC, com a ajuda de presumidos “intelectuais orgânicos” da academia, que ela serviu de ponto de partida para que, no governo seguinte, se empreendesse a obra de desfiguração da política externa de seu governo, através do uso claramente desonesto de conceitos como os de soberania nacional e de autonomia de políticas de desenvolvimento, na continuidade do trabalho de desvirtuamento de sua diplomacia presidencial.

Essa diplomacia foi marcada, no plano externo, por muitas viagens de trabalho e oficiais, por muitas visitas de dirigentes estrangeiros e pelo engajamento direto do presidente em temas normalmente afetos aos ministros setoriais, com destaque para o próprio chanceler e o responsável pela economia (Pedro Malan, o mais longo ministro da Fazenda desde Arthur da Souza Costa, este porém mantido no cargo durante a ditadura do Estado Novo, depois superado por Guido Mantega, na era lulopetista). No plano interno se procedeu à reorganização do Itamaraty, com alguma reestruturação funcional, em função justamente dos novos compromissos no âmbito do Mercosul, das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e de outros temas que se fortaleceram na agenda internacional do Brasil. Pela intensidade de suas viagens, a diplomacia presidencial de FHC foi muito criticada pelo seu principal opositor, que chegou a afirmar que o presidente passava mais tempo viajando no exterior do que no Brasil; ele, no entanto, desde o início de seu primeiro mandato, intensificou ainda mais o número de viagens, visitas e outros périplos (como reuniões regionais bicontinentais), mas evitou meticulosamente de associar suas iniciativas ao conceito de diplomacia presidencial.

Foram especialmente relevantes na gestão FHC o encaminhamento dos problemas relativos à construção do Mercosul – e eles foram muitos, a começar pelo fato de que o bloco jamais conseguiu implementar seus principais objetivos – e a materialização da proposta geopolítica de se começar a trabalhar com a noção de América do Sul, em lugar da antiga, e inócua, abrangência latino-americana. Essa ideia foi concretizada com a primeira reunião de chefes de Estado e de Governo da região, realizada em Brasília, em 2000, tendo como resultado a criação da IIRSA, Iniciativa de Integração Sul-Americana, voltada para projetos de infraestrutura e de integração física do continente (energia, transportes, comunicações, etc.) em projetos binacionais ou plurilaterais, a serem financiados multilateralmente (Lafer, 2002). As relações com os EUA, sempre tensas nos terrenos comercial ou tecnológico, experimentaram notável melhora, em virtude, inclusive, das boas relações mantidas entre FHC e Bill Clinton, que o convidou para uma reunião de trabalho na exclusiva residência de Camp David (Munhoz-Silva, 2011). Com Clinton, com Tony Blair e com outros líderes da social democracia dos dois lados do Atlântico, FHC destacou-se nas muitas reuniões informais da Terceira Via, um agrupamento de líderes de tendência progressista engajados num debate amplo sobre os desafios da globalização.

Sua familiaridade com a maior parte das questões da agenda internacional, sua facilidade de comunicação em diversas línguas e a postura de empatia pessoal com os mais diversos interlocutores lhe valeram diversas homenagens estrangeiras, mas também uma enorme antipatia por parte de seu principal contendor doméstico, que depois mostrou-se um crítico obsessivo, e até desonesto, do seu governo, cunhando o termo “herança maldita” para referir-se ao período precedente, numa demonstração evidente de desconforto psicológico com toda a arquitetura presidencial de FHC. No entanto, FHC fez de tudo para garantir, pela primeira vez no Brasil, uma transição tranquila, fazendo aprovar uma lei especial que assegurava, nos meses que precederam a posse de Lula, todo um aparato de apoio humano e material para que não ocorressem rupturas de continuidade no que tange às principais políticas públicas. O figurino foi ensaiado, mas não foi exatamente o que se assistiu, depois, sob a presidência Lula.

4.7. Os anos Lula: o ativismo como norma, o personalismo como finalidade

Nenhuma das orientações de política externa do governo Lula, nem mesmo a prática da diplomacia presidencial, a ênfase na integração regional, ou a aproximação com um seleto número de parceiros não tradicionais, e nenhuma das outras grandes vertentes da diplomacia brasileira, no que pode ser considerado como conteúdo substantivo das relações exteriores do Brasil, nenhuma delas começou com Lula; todas elas foram iniciadas, ou tomaram forte impulso, sob os dois mandatos anteriores de FHC. O que, sim, começou com Lula foi a introdução de uma forte orientação ideológica nas mais diversas vertentes da diplomacia brasileira, bem como uma personalização jamais vista – até então – da diplomacia presidencial, esta tomada como corriqueira nas condições atuais das relações internacionais, quando são frequentes, e até necessários, os encontros diretos e pessoais entre chefes de governos (Almeida, in: Love-Baer, 2009; idem, in: Rolland-Lessa, 2010; Almeida, 2010, 2012).

De fato, entre as “técnicas” da diplomacia contemporânea cresceu bastante, talvez até o ponto do exagero, o recurso a reuniões de cúpula, seja no plano formal, em organizações intergovernamentais – como os diversas *summits* da ONU – ou de maneira informal, em blocos regionais ou em mecanismos de consulta e coordenação, como são os vários “Gs” existentes atualmente. Não é incomum, aliás tornou-se muito comum, essa modalidade de reunião diplomática no mais alto nível, cujo número ascendente testemunha o crescente envolvimento dos chefes de Estado, e de Governo, nos temas diplomáticos mais relevantes (e até emergenciais, como crises de dívida soberana).

Na gestão FHC, a diplomacia presidencial se encaixava perfeitamente na agenda do Itamaraty, e tinha como objetivo principal a projeção do Brasil enquanto economia madura, enfim liberta das pragas da inflação, da inadimplência externa (e mesmo do calote da dívida, como sob Sarney), de um país reconciliado consigo mesmo no plano da governança democrática, da eliminação dos fatores de desigualdade e de injustiça social, comprometido com os direitos humanos e a preservação ambiental, plenamente integrado aos circuitos mais vastos da globalização, ademais de impulsionar fortemente a consolidação do Mercosul e a construção de uma América do Sul economicamente integrada e politicamente democrática.

O conceito de diplomacia presidencial veio a fazer parte do cenário diplomático brasileiro justamente em função de sua recorrente utilização nos meios jornalísticos, dado o volume de viagens e visitas envolvendo o chefe de Estado, o que não deixou de suscitar críticas de seu oponente, que dizia, de forma inclusive maldosa, que FHC passava mais tempo no exterior do que no Brasil. Não surpreendentemente, o presidente imediatamente sucessor utilizou-se ainda mais desse recurso, sendo que uma das primeiras providências ao tomar posse foi encomendar um novo avião presidencial – aliás, estrangeiro, e luxuosamente equipado – para facilitar, ao que se disse, seus deslocamentos transcontinentais sem fazer escala: o logo batizado “AeroLula” foi objeto de muitos comentários na imprensa nos primeiros meses de seu governo.

O mais importante, porém, é que, sob Lula, não só a diplomacia presidencial, mas todo o aparato do Itamaraty e, por extensão, as diferentes vertentes da política externa, tudo isso foi colocado a serviço de um só homem, encarnando este uma espécie de diplomacia presidencial unipessoal. Em grande medida, a agenda e as ênfases políticas e operacionais do MRE foram submetidas ao objetivo principal de exaltar a figura pessoal de Lula, já bastante bem acolhido pela imprensa internacional como um exemplo notável de ascensão social e de plenitude democrática. A publicidade oficial, com recursos muito ampliados, se encarregou de construir uma imagem favorável do “líder regional” e de maximizar suas ações, como sendo a inauguração de um novo Brasil.

De certo modo, até mesmo as plataformas de ação e as orientações políticas do seu partido, que sempre se pretendeu socialista e anti-imperialista (Almeida, in: Clark-Roque, 2011), tiveram de se submeter às conveniências pessoais do novo guia, que passou a receber convites e homenagens dos mais diferentes parceiros e instituições internacionais. De fato, o partido precisava ser compensado por uma opção econômica

que se revelava, na prática, contrária às propostas programáticas, ainda formalmente comprometidas com o socialismo e com teses simpáticas à estatização econômica, ao nacionalismo típico em vigor na região (ou seja, com amplas restrições ao capital estrangeiro) e a orientações de políticas econômicas mais inclinadas à distribuição do que à produção. A compensação veio através de uma política externa fortemente militante, ainda que preservando os canais de diálogo com os parceiros tradicionais.

A personalidade fortemente egocêntrica de Lula e seu espírito vingativo contra aquele que o tinha derrotado duas vezes no primeiro turno das eleições de 1994 e 1998 redundaram, desde o primeiro dia do governo Lula, numa tese politicamente falsa, intelectualmente desonesta e manifestamente rancorosa: a “herança maldita” – ou seja a situação de instabilidade, de aumento do risco Brasil, de aceleração da inflação, de desvalorização inédita da moeda, enfim, tudo aquilo que tinha sido justamente provocado pela campanha eleitoral viciosa de Lula e do PT. A deterioração dos indicadores econômicos na fase da transição política serviu para sustentar a tese, provavelmente pré-fabricada, de que tudo aquilo que existia antes de 2003 se contrapunha à soberania do país, e que o PT e Lula tinham sido eleitos para resgatar o Brasil de 500 anos de atraso e de ações contra os interesses nacionais. O chanceler (de carreira), que logo em seguida pediu para os funcionários diplomáticos “vestirem a camisa do governo”, participou intensamente da campanha, também falsa e mistificadora, de que o Brasil estava reconstruindo o modo do país se relacionar com o mundo, a partir das inovações já em curso na frente interna, que seriam o forte impulso social do governo e a defesa da soberania nacional (representada pela rejeição do projeto americano da Alca, o acordo hemisférico de livre comércio, e dos acordos bilaterais com o FMI, ambos rejeitados em 2005).

Curiosamente, tudo o que Lula e o PT fizeram, durante dois mandatos e mais além, foi afastar completamente qualquer possibilidade de diálogo com os partidos e as personalidades do bloco reformista – majoritariamente representados pelo PSDB – para se aliar aos oligarcas mais reacionários e atrasados existentes no Congresso, com o objetivo de cooptar – na verdade comprar – partidos menores e políticos oportunistas com vistas a compor sua base congressual e para aprovar reformas que, manifestamente, nunca fizeram parte das propostas de políticas públicas do PT e do seu eterno candidato a presidente. Esse tipo de política logo resvalou em ilegalidades, como revelado no escândalo do Mensalão – ou seja, a compra de parlamentares para o apoio ao governo – que quase determinou um processo de impeachment contra o presidente, o que não veio

a ocorrer por indecisões da oposição. Mais adiante, um escândalo ainda maior, o do Petrolão, viria manchar, de modo ainda mais devastador, a imagem do PT como um partido que se preocupa, hipocritamente como se viu, com a “ética na política”.

Não cabe neste espaço refazer o histórico das formidáveis reversões experimentadas na prática das políticas macroeconômicas e setoriais conduzidas pelo governo Lula, muitas vezes contra o próprio PT – de resto já amplamente examinadas em diversas outras obras deste autor – e sim examinar o que se operou na política externa, a partir da assunção de Lula e do PT ao poder. Muitos observadores e analistas já registraram o fato de que a política externa sofreu, deliberadamente ou não, uma forte inclinação esquerdista, aparentemente para compensar a nítida orientação liberal – alguns diriam neoliberal – da política econômica guiada por Antonio Palocci e por Henrique Meirelles, respectivamente ministro da Fazenda e presidente do Banco Central ao início do primeiro governo Lula. De fato, foi isso que ocorreu, no caso da política econômica, para maior angústia dos militantes de esquerda; no caso da política externa, as novas orientações receberam acolhimento entusiástico destes e da maior parte dos universitários ditos “progressistas”, típicos companheiros de viagem do PT na academia e em largos extratos dos veículos de comunicação. Aliás, logo ao início da aplicação da política “neoliberal” do PT no poder (reforma da previdência, aumento de juros, etc.), a esquerda do partido, bem mais radical e idealista em suas propostas igualitaristas e distributivistas, foi expurgada por denunciar o caráter “neoliberal” dessas políticas: diversos líderes dessa corrente acabaram saindo para fundar o PSOL.

A despeito de os principais operadores da política externa do governo Lula serem diplomatas experimentados, eles conduziram importante guinada nas orientações diplomáticas do Brasil, declaradamente para reaproximar a diplomacia de Lula da PEI, mesmo se as circunstâncias políticas e o contexto internacional fossem inteiramente diferentes. No caso da diplomacia lulista, o que se registrou foi uma adesão exemplar da nova política externa à visão do mundo, às propostas de políticas e às alianças preferenciais do PT e os de sua principal fonte de inspiração: o Foro de São Paulo (vale dizer, das lideranças cubanas que determinam, praticamente, tudo o que esse agrupamento de partidos esquerdistas proclama ou pretende fazer). Ocorreu, de fato, como nunca antes na história do Itamaraty, uma ruptura com teses, orientações e métodos de trabalho que eram os seus desde provavelmente o início da diplomacia do Brasil independente, com a aceitação a priori de uma série de “teses” e de posturas fortemente comprometidas com a visão esquerdista, ou cubana, da política externa do

Brasil. O próprio presidente Lula chegou a reconhecer, num de seus discursos de improviso no dia do diplomata, no Itamaraty, que existia, ao lado da diplomacia oficial do Brasil, feita de relações de Estado a Estado, uma diplomacia paralela, feita por um assessor presidencial que se dedicava exclusivamente (mas não só) ao relacionamento com os partidos progressistas “irmãos” da América Latina; ou seja, um apparatchik do partido para fazer “política externa partidária” em coordenação com os mestres cubanos do Foro de S. Paulo, uma espécie de “Cominform” do Partido Comunista da ilha.

O que mais caracterizou a diplomacia presidencial feita por Lula, para Lula e, essencialmente, em função de Lula, além dessas orientações já presentes no programa do PT e nos seus contatos (muitos deles incógnitos, aliás), foi justamente o ativismo exacerbado na promoção da figura pessoal do presidente e de suas ações. Nunca antes na história do Cerimonial do Itamaraty, seus serviços tinham sido colocados a serviço, não tanto do chefe de Estado, mas basicamente à disposição de um determinado chefe, e adaptados para servi-lo exclusivamente, tanto na agenda oficial, ou seja, pública, quanto na privada, esta menos transparente. Também, nunca antes na história dessa venerável instituição tantos discursos cuidadosamente preparados naquele diplomatês capaz de adormecer qualquer viciado em café foram tão solenemente desprezados pelo presidente Lula, e trocados, sem qualquer cerimônia, pelas suas improvisações pouco diplomáticas. Mais ainda, raras vezes no itinerário de quase dois séculos da diplomacia brasileira fichas de trabalho, minuciosamente preparadas pelo staff diplomático, passaram tão longe dos temas de conversações e das próprias agendas de visitas, mudados e adaptados aos gostos e preferências pessoais do presidente Lula. Em não poucas ocasiões ele demonstrava seu desprezo pelos discursos burocráticos e colocava ostensivamente de lado a maçaroca de papéis que lhe entregavam em solenidades públicas (como nas próprias comemorações do dia dos diplomatas, a cada 20 de abril, aliás deslocadas também em mais de uma ocasião, por sua conveniência pessoal).

O itinerário sem precedentes dessa diplomacia presidencial de Lula começou por sua tentativa eminentemente personalista de transformar o programa Fome Zero, uma iniciativa mal planejada e mal implementada no Brasil – aliás abandonada poucos meses depois de seu início e desenvolvimento completamente frustrados –, em um programa da ONU. Ao lhe ser sugerida a ideia, por um dos subsecretários da ONU, de se aliar os esforços brasileiros de eliminar a fome a miséria dos brasileiros a outros programas multilaterais já em curso e operacionais – como o Programa Mundial de Alimentos, da FAO, ou as ações emergenciais do PNUD e de outras agências nessa área – em lugar de

dar início a um programa novo, exclusivo, com toda a burocracia envolvida na operação, Lula se recusou a fazê-lo, pois pretendia ter o seu nome ligado ao que ele imaginava ser uma nova e grande iniciativa simbólica em favor da eliminação da miséria no mundo (talvez já pensando em algum futuro Prêmio Nobel da Paz, um desejo jamais desprezado). Em conclusão, depois de vários esforços inúteis de “diálogo” com a burocracia onusiana, não houve nenhum Fome Zero Universal, mas apenas programas limitados de distribuição de medicamentos na África, financiados pela criação de uma nova taxa sobre passagens aéreas, o que nem todos os países participantes (sequer o Brasil) implementaram.

O ativismo presidencial continuou imediatamente após, na tentativa de demover George Bush de invadir o Iraque – decisão já tomada no seguimento imediato dos ataques terroristas de 2001, e implementada no primeiro trimestre de 2003 – um tipo de iniciativa diplomática que não seria tomada pelo corpo profissional do Itamaraty, ainda que tradicionalmente comprometido este com o respeito absoluto das normas do direito internacional. As manobras de Lula para envolver o papa João Paulo II e o secretário-geral da ONU, Kofi Annan, e outros presidentes (como Jacques Chirac, da França) e chefes de governo, num esforço derradeiro para impedir o início das operações americanas em território iraquiano, terminaram por irritar o presidente americano, que mandou um recado direto a Lula para dissuadi-lo de continuar as movimentações diplomáticas, sob pena de comprometer as boas relações iniciadas quando de uma curta visita de trabalho do presidente eleito a Washington, em dezembro de 2002 (Barbosa, 2011).

Várias outras iniciativas foram tomadas nos meses e anos seguintes, todas elas sob o signo da diplomacia sem tutela, soberana, ou “ativa e altiva”, como classificava a nova orientação o seu principal executor, o próprio chanceler. Este, no entanto, tinha de dividir suas responsabilidades pela concepção, implementação e operacionalização da diplomacia lulista – um termo ilusoriamente unificador para um conjunto disparatado de iniciativas quase todas dedicadas ao engrandecimento universal de seu promotor – com pelo menos três ou quatro outras figuras políticas de primeira importância no governo Lula: pairava acima de todos, até 2005 (quando foi afastado por envolvimento no Mensalão, na verdade o verdadeiro coordenador de quase toda a imensa máquina da corrupção petista), o poderoso chefe de gabinete de Lula, José Dirceu, durante anos presidente executivo do PT (Lula tinha passado a ser “presidente de honra”) e uma espécie de “primeiro-ministro” que se pretendia chefe de governo e coordenador de

dezenas de grupos de trabalho executivos, mas que também se imiscuía em diversos temas de natureza diplomática; havia (como continuou, até o final da era lulopetista) o assessor internacional da presidência da República para assuntos internacionais, um velho militante de simpatias cubanas, organizador do Foro de São Paulo, durante muito tempo secretário internacional do PT; havia também o primeiro escolhido dentre os diplomatas para servir de assessor do PT em matérias de política externa durante a campanha eleitoral, o intelectual Samuel Pinheiro Guimarães, guindado depois ao posto de Secretário-Geral do Itamaraty, mesmo sem exibir todos os requisitos para o cargo (foi preciso reformar a legislação para permitir tal nomeação); pode-se colocar também as figuras do secretário de comunicação do governo, o ex-sindicalista bancário Luiz Gushiken, como um dos membros da troika, junto com Dirceu e o ministro da Fazenda Antonio Palocci, que sempre se reunia com Lula para a adoção das decisões mais importantes de seu governo. Ainda que tudo se fizesse de forma altamente personalista e muito improvisadamente, com discussões rápidas sobre cada um dos muitos assuntos que sempre ocupam qualquer presidência, pode-se dizer que o governo Lula contava com um simulacro de processo decisório, mesmo que ele se fizesse sem envolver maiores exames técnicos de cada uma das questões submetidas.

Todas essas figuras tinham algum grau de influência em temas, por vezes em todos, da política externa, como ocorreu, por exemplo, a Palocci de vetar os pontos mais controversos de uma declaração de natureza econômica – o chamado “Consenso de Buenos Aires”, desenhado com a Argentina de Nestor Kirchner – que pretendia se apresentar como uma cartilha “anti-neoliberal” para substituir o rejeitado Consenso de Washington e guiar as novas orientações progressistas em matéria de política econômica. Os ministros do comércio exterior e da agricultura também pretenderam influenciar a política externa numa direção mais liberal e potencialmente propensa a aceitar a perspectiva da Alca e de uma abertura mais pronunciada do Brasil no capítulo das negociações comerciais multilaterais, mas foram derrotados pelo Itamaraty no seu ativismo antiAlca e fortemente a favor de “políticas nacionais de desenvolvimento” (contra, portanto, maiores concessões em investimentos, em serviços e em propriedade intelectual, como foi o caso da não concluída Rodada Doha da OMC).

José Dirceu, por sua vez, se envolveu fortemente nas relações bilaterais com os Estados Unidos, país com o qual ele pessoalmente pretendia negociar algum grau de abertura americana para Cuba e para a Venezuela de Hugo Chávez, a ponto de se encontrar a sós com a Secretária de Estado Condoleezza Rice e de partir também em

missão solitária para ver o líder bolivariano. O assessor presidencial para assuntos internacionais também esteve fortemente engajado na defesa do regime de Hugo Chávez – segundo uma agenda praticamente cubana – e passou a ser chamado, não sem ironia, de “chanceler para a América do Sul”, terreno no qual ele dividia tarefas com o SG Samuel Guimarães. O ministro Gushiken, de seu lado, foi influente na decisão brasileira de se envolver na operação Haiti, em coordenação com os EUA e a França, no que parece ter sido uma grande tentativa de Lula de obter um “bilhete de ingresso” no Conselho de Segurança da ONU, uma obsessão de seu chanceler que também se tornou uma fixação pessoal de Lula.

As grandes iniciativas da diplomacia presidencial lulista se exerceram em três grandes vertentes, que podem ser classificadas, flexivelmente, como bilateral, regional e plurilateral. A primeira, aliás precedendo à própria inauguração do governo Lula, consistiu – inaugurando sua política externa de reducionismo geográfico – na designação prévia de aliados preferenciais no chamado eixo Sul (Almeida, 2013), indicados como parceiros estratégicos antes mesmo de qualquer negociação a respeito: se tratou da China – país no qual Lula depositava uma confiança irrestrita quanto ao grau de aliança a ser forjada na conformação da sua “diplomacia Sul-Sul” –, da África do Sul e da Índia, estes dois últimos, os países com os quais foi imediatamente formado o IBAS, descrito como uma união de “três grandes democracias do mundo em desenvolvimento”, enfrentando problemas comuns e animadas dos mesmos objetivos gerais no cenário internacional. A China não correspondeu inteiramente às expectativas de Lula quanto aos investimentos esperados na economia brasileira e muito menos no apoio desejado, e ardentemente esperado, para o ingresso no CSNU; quanto ao IBAS, o bloco constituiu algumas dezenas de grupos de trabalho, nas mais diferentes áreas de atuação governamental, promoveu dezenas de reuniões técnicas e várias em nível ministerial, proveu assistência material para a Autoridade Palestina, mas nunca existiu, desde então, um balanço independente dos resultados efetivos de suas iniciativas.

A segunda vertente, regional, consistiu na implosão quase imediata do projeto americano da Alca e na conformação de diversos mecanismos e instituições – como a Unasul – que pretendiam reservar o continente aos próprios latino-americanos, sem a tutela ou a intrusão do “império”. A IIRSA, criada pelo governo FHC, foi, na prática, deixada de lado; em seu lugar, o governo Lula propôs uma Comunidade de Nações Sul-Americanas, que deveria funcionar como o grande foro integrador da região, aliás criada em Cusco no Peru, em dezembro de 2004, na ausência completa dos demais membros

do Mercosul; ele se adiantou na proposta de sediar no Rio de Janeiro um secretariado técnico para o novo organismo. No seguimento dessa iniciativa, os demais países terminaram por aprovar, em Isla Margarita, a proposta da Unasul, mas no formato desenhado pelo líder venezuelano Hugo Chávez, com o estabelecimento de uma magnífica sede em Quito (totalmente construída com os petrodólares do coronel bolivariano), numa bem visível reticência à consolidação de Lula como o grande líder regional. Mais adiante o Brasil voltaria a propor uma nova estrutura da integração latino-americana, a Calc, anunciada como a primeira tentativa de congreamento “sem tutela”, mas novamente os demais países aproveitaram a sugestão, e adotaram o formato, mas para compor uma nova entidade, a Comunidade de Estados da América Latina e do Caribe (Celac).

Estava em curso, naquela época, uma corrida entre esses líderes por uma “diplomacia presidencial” de maior sucesso na região, sendo os três principais protagonistas o coronel Chávez, o presidente Kirchner (ao início) e o próprio Lula, com intervenções episódicas dos demais presidentes sul-americanos e do mexicano. Como Chávez dispunha de mais recursos – o preço do barril do petróleo, nos seus picos, chegou a quase 140 dólares –, ele podia seduzir um número maior de aliados na sua própria região, inclusive e principalmente no Caribe e na América Central, contemplados com a oferta generosa de petróleo a preços atraentes (e financiamento praticamente garantido no longo prazo), ademais das “doações” de óleo a Cuba. Na mesma vertente, logo em seguida à sua barulhenta despedida da CAN – a Comunidade Andina de Nações) e solicitação de adesão ao Mercosul (extremamente delongada, pois que a Venezuela nunca conseguiu cumprir os requisitos técnicos), o coronel bolivariano propôs uma Alba – Aliança Bolivariana dos Povos de Nossa América –, não apenas para se contrapor ao projeto americano da Alca, mas também para diminuir o visível protagonismo de Lula nos projetos de expansão do Mercosul para o resto da América do Sul; a Alba compreendeu primeiro a própria Venezuela e Cuba, incluindo logo depois a Bolívia de Evo Morales, o Equador de Ruben Correa, a Honduras de Manuel Zelaya, e mais alguns outros pequenos países do Caribe e da América Central.

Diversas iniciativas foram tomadas pela diplomacia lulopetista na vertente plurilateral, a primeira delas já na reunião ministerial da OMC em Cancún (novembro de 2003), quando o Brasil liderou a criação do G20 comercial, de países em desenvolvimento opostos ao protecionismo e ao subvencionismo dos países avançados, mas complacentes com as mesmas políticas, desde que praticadas por países em

desenvolvimento (como a China e a Índia, que passaram a fazer parte do grupo, mas que sempre foram extremamente protecionistas e subvencionistas na agricultura, ou seja, contra os interesses explícitos da agricultura competitiva do Brasil). A Rodada Doha de negociações comerciais nunca terminou seus trabalhos em direção de um acordo final e abrangente, não por culpa do Brasil, mas talvez de alguns desses aliados do G20; a Argentina, por exemplo, por se opor a qualquer redução na área industrial, e a China e a Índia, por pretenderem manter subvenções e proteção para seus respectivos setores agrícolas, atrasados, e que poderiam constituir, justamente, os maiores mercados em expansão para os produtos da agricultura brasileira.

Outra iniciativa, das mais importantes, também visava provar que o chamado “Sul Global” – uma dessas fantasias criadas pela imaginação sempre fértil de acadêmicos pouco realistas – não precisava pedir permissão ao Norte para se reunir. Assim foram concebidas as reuniões de cúpula reunindo os mandatários da América do Sul com, de um lado, contrapartes da África (ASA) e, de outro, os dos países árabes (Aspa); elas foram apresentadas como o grande sucesso da diplomacia Sul-Sul do governo Lula, mas é duvidoso que elas tenham tido a capacidade para mudar as “relações de força” no mundo ou que tenham criado, como várias vezes anunciado pelo presidente e pelo próprio chanceler, uma “nova geografia do comércio internacional”.

Na verdade, essa “nova (ou velha) geografia” já estava criada há muito tempo; ela consistia na exportação, sobretudo por países dinâmicos da Ásia Pacífico, de produtos manufaturados para todos os mercados do mundo, em especial para os do hemisfério Norte. Assim, enquanto as economias dinâmicas da Ásia penetravam profundamente em todos os mercados, o Brasil e alguns vizinhos da América Latina concentravam esforços – inclusive com a chamada “substituições reversa de importações”, inventada pelo chanceler do lulopetismo – em alguns poucos mercados do Sul, com o quais eram contraídos acordos de liberalização muito tímidos (na verdade pífios); tudo isso era para que o Brasil e a América do Sul não ficassem “dependentes”, como alertou pouco sabiamente o presidente Lula, do comércio com os países do Norte, numa inacreditável concepção unilateral do comércio internacional.

Quando da erupção da crise econômica nos EUA, em 2008, o chanceler brasileiro chegou a autoelogiar a (para ele inteligente e previdente) política de implosão da Alca, pois, se não o tivessem feito, os países sul-americanos que não contraíram acordos com os EUA poderiam, segundo essa outra teoria bizarra do comércio internacional, ter sido arrastados pela crise americana, como o México teria sido, por

manter intenso intercâmbio com o gigante do Norte. Uma outra contribuição original à teoria ricardiana do comércio internacional foi feita no terreno da promoção comercial, mas ao contrário: ela consistiu em criar um programa para que o Brasil passasse a importar dos vizinhos e outros parceiros com os quais tivesse superávit comercial, numa notável inversão do que representam os esforços de competitividade externa do setor privado (que estava sendo chamado a apoiar o que o presidente Lula designou como “diplomacia da generosidade”) ou outros fatores de produtividade. Não se tem notícias que algum importador generoso o tenha seguido nessa nobre intenção.

A outra grande iniciativa plurilateral não foi propriamente uma iniciativa do Brasil e da Rússia, já que os dois países aproveitaram a sugestão, e o apelo publicitário da sigla, para transformar o Bric – com a adição da China e da Índia – de mero bloco representando grandes oportunidades de investimentos para os capitalistas do setor financeiro em grupo de consulta e coordenação política, ao qual aderiu mais tarde a África do Sul (por indução da China). Em suas diversas reuniões ministeriais e cúpulas anuais, o grupo emitiu diversas declarações, a maior parte com vagos propósitos sobre a agenda internacional, mas o Brasil e a Índia nunca conseguiram que as duas grandes potências nucleares endossassem seu pleito de apoio para a conquista de uma cadeira permanente no CSNU. O ingresso, no que passou a ser Brics, pelas mãos da China, da República da África do Sul, de um continente que já formulou propostas ambiciosas para a reforma da Carta da ONU e a ampliação do CSNU, tornou esse objetivo ainda mais distante: a OUA pretendia 3 ou 4 vagas para a África e o direito de veto.

A despeito de todo o empenho pessoal de Lula na tentativa de concretizar esse ideal, e também de seu intenso engajamento na questão do reforço do Mercosul e no aprofundamento da integração da América do Sul, esses dois objetivos prioritários de sua diplomacia não avançaram praticamente nada nos seus oito anos de mandato (Resende-Mallman, 2012). Sua ativa diplomacia presidencial pode ter, efetivamente, reforçado a ideia, nos parceiros regionais e nos países membros, de que o Brasil seria o país latino-americano mais propenso a representar a região no CSNU, o que deve ser creditado ao empenho e peregrinações de Lula e de seu chanceler ao redor do mundo. A ironia da pretensão é que, já tendo sofrido certo distanciamento (ou mesmo indiferença e até oposição) por parte dos demais países hispano-americanos – o que se manifestou desde a antiga candidatura a integrar o Conselho da Liga das Nações, nos anos 1920 –, ao retomar sua campanha para a reforma da Carta e a ampliação do CSNU, no final dos anos 1980, o Brasil não pretendia apresentar sua candidatura como sendo a de um

continente, ou em representação regional, postulando apenas suas credenciais próprias a tal cargo, em nome da “democratização das relações internacionais”, o que não parece ter convencido sequer os dois grandes membros nucleares do Brics no CSNU. Mas, se reforma ocorrer – o que se afigura bem difícil, desde sempre – é evidente que a questão da representação regional será um dos critérios retidos no debate, o que, aliás, dificulta a demanda dos dois outros candidatos, Alemanha e Japão, que integram, com Índia e Brasil, o G-4, um outro grupo formado com esse objetivo específico.

O outro objetivo, relativo ao reforço do Mercosul e à ampliação da integração regional, ficou bem longe de se efetivar, uma vez que cada país da região buscou suas próprias soluções de política comercial depois que Brasil, Argentina e Venezuela, bloquearam completamente o caminho da Alca, na cúpula hemisférica de Mar del Plata, em 2005: diversos sul-americanos passaram imediatamente a negociar acordos de livre comércio com os EUA (Colômbia, Peru e Chile), ao passo que outros, ou os mesmos, atuavam em direção de uma inserção produtiva na região da Ásia Pacífico, inclusive o México, que já estava no Nafta desde 1994: esses quatro países conformaram a Aliança do Pacífico, em 2011, um novo grupo constituído bem mais com essa intenção “extra-americana” do que propriamente para o livre comércio recíproco, de resto restrito.

A relutância do Brasil e, sobretudo, da Argentina em buscar uma inserção interdependente nos grandes intercâmbios da economia mundial passou a representar um fator de atraso para suas economias e uma marginalização do Mercosul em relação aos outros grandes blocos regionais de comércio. Sem conseguir ser tão “globalistas” quanto aqueles quatro com litoral no Pacífico, nem exibindo as mesmas tendências regressistas no comércio estatal e no dirigismo governamental quanto os países do arco bolivariano, Brasil e Argentina permaneceram reticentes quanto a novos projetos de abertura econômica e de liberalização desde meados dos anos 2000; mesmo o acordo do Mercosul com a União Europeia permaneceu em banho-maria durante largos anos, assim como esses dois países, e o Mercosul, continuam singularmente ausentes do mapa mundial das cadeias de valor, o que distingue atualmente a economia global.

Durante a gestão Lula, os instintos naturalmente protecionistas do Brasil foram contidos, basicamente porque o presidente e o chanceler ainda acreditavam numa conclusão da Rodada Doha, tendo apostado todas as fichas na saída multilateral; a falha dessa estratégia, a ausência de acordos preferenciais significativos com outros blocos ou parceiros e o abandono de qualquer esperança de acordo na OMC, combinado ao recrudescimento de um protecionismo canhestro e mal administrado (já no governo

subsequente de sua sucessora) minaram ainda mais a importância do Brasil nos grandes fluxos do comércio mundial e, possivelmente, suas possibilidades de inserção produtiva na divisão do trabalho da economia mundial, como continuaram fazendo asiáticos e alguns latino-americanos (Chile e México, particularmente). Neste caso, Lula deixou justamente de exercer sua diplomacia presidencial, dando plenos poderes ao seu chanceler, que buscou bem mais conciliar os interesses contraditórios de muitos países em desenvolvimento do G-20, ou no âmbito do Mercosul, do que ambições legítimas e propriamente nacionais do Brasil nos terrenos do comércio e da integração produtiva. Na verdade, Lula nunca descurou de sua vontade em exercer “diplomacia presidencial”, mas preferia reservá-la para anunciar vitórias, não postergações, como já tinha tido a oportunidade de verificar quando da constituição do G-20 comercial, em Cancun (2003), mas que não levou a lugar nenhum, nem na Rodada Doha da OMC, nem bilateralmente ou entre vários dos seus membros no plano plurilateral.

Na raiz desses grandes erros de diplomacia econômica estão, na verdade, não apenas falhas táticas, de caráter negocial, mas profundos equívocos de concepção, que derivam de preconceitos econômicos primitivos – sobretudo um keynesianismo mal digerido e um cepalianismo totalmente desadaptado aos requerimentos do século 21 – e de uma visão do mundo marcada por uma ilusória fratura Norte-Sul, que foram ambos exibidos e alimentados tanto pelo presidente quanto pelos seus principais assessores diplomáticos, no Itamaraty e fora dele. Em outros termos, mesmo que Lula tivesse buscado exercer com maior empenho sua capacidade de liderança nessa vertente – o que ele tentou fazer em relação aos temas da sustentabilidade mundial, por exemplo – os fundamentos conceituais de sua diplomacia encontravam-se, na maior parte dos temas econômicos, em completa contradição com as tendências mais gerais da economia mundial e com o papel que o Brasil nela poderia exercer.

As tendências à introversão no governo Dilma Rousseff apenas confirmaram e aprofundaram esses erros de concepção da presidência Lula e representaram passos adicionais do Brasil no caminho do seu retrocesso antiglobalizador. À diferença das outras políticas econômicas sob Lula, tais forças centrípetas correspondiam inteiramente à ideologia do seu partido e às concepções econômicas gerais de vários de seus assessores. Essas concepções foram ainda mais exacerbadas sob a presidência da teimosa Dilma Rousseff, e bem mais equivocadas, no plano das regras multilaterais, do que tinha ocorrido com os conselheiros diplomáticos do presidente Lula. O ministro da Fazenda, Guido Mantega, e o da Indústria e Comércio, Fernando Pimentel, insistiram,

contra as recomendações do Itamaraty, em implementar um programa de ajuda à eternamente “infante” indústria automobilística “brasileira” – toda ela de montadoras estrangeiras – que continha diversos dispositivos contrários ao espírito e à letra do acordo sobre aspectos comerciais dos investimentos estrangeiros (TRIMS), como as medidas relativas a conteúdo local e princípio do tratamento nacional. Dilma Rousseff chegou a ser alertada pelo Itamaraty sobre esses inconvenientes, mas resolveu ignorar e mandou seguir adiante com o “Inovar Auto”, que continha clara discriminação contra componentes importados nos autos montados no Brasil. O resultado não poderia ser outro: instado por diversas montadoras estrangeiras, o órgão de solução de controvérsias da OMC, ainda que num cronograma delongado (como sempre ocorre nesses painéis), concluiu que o Brasil deveria reformar vários dos dispositivos do programa, que violavam compromissos anteriormente assumidos pelo país na Rodada Uruguai (como o Itamaraty já tinha adiantado).

Este foi apenas um, mas talvez o mais fragoroso, dos fracassos da “diplomacia presidencial” de Dilma Rousseff, se jamais houve alguma. Outros foram igualmente retumbantes, como a desastrosa condução da suspensão do Paraguai do Mercosul, no seguimento do impeachment do presidente Lugo, e a admissão da Venezuela no bloco, ambas completamente ilegais, pela forma e pela substância, assim como o episódio do refúgio clandestino no Brasil do senador boliviano de oposição que se encontra desde mais de um ano na chancelaria em La Paz, o que motivou a demissão de seu primeiro chanceler. Ela teve mais dois chanceleres, entre o primeiro e o segundo (interrompido ao meio) mandato, relativamente centrados, todos eles, mas que não tinham obviamente condições de controlar a antidiplomacia presidencial de Dilma Rousseff, que ainda fez a descortesia de delongar por vários meses cerimônias de recebimento de credenciais de embaixadores designados para Brasília, que o Itamaraty tentava sempre marcar, mas com pouco sucesso.

Na verdade, a presidente tinha desprezo pela diplomacia e pelos diplomatas e, ao contrário de Lula, atrasou várias contribuições a organismos internacional, assim como as próprias dotações para os postos brasileiros no exterior. Essas atitudes da presidente, que se estendem igualmente a outras áreas e interfaces de trabalho no plano interno, podem ter estado na origem da má disposição do Congresso para com sua pessoa, ou seu comportamento, o que pode ter facilitado a votação final quando do processo de impeachment. No que se refere ao Itamaraty, propriamente dito, havia uma grande

aposta contra ele, quando das eleições presidenciais de 2014, assim como a Casa experimento um enorme alívio quando ela foi, finalmente, afastada em 2016.

4.8. A tímida diplomacia presidencial de Michel Temer

Difícil dizer se o vice-presidente Michel Temer teve, ou não, uma diplomacia presidencial própria, pois a impressão que se extrai – inclusive a partir do livro de seus discursos e conferências, editado pelo Itamaraty ao final de seus dois anos e meio no exercício do cargo presidência, após o impeachment da titular, entre maio e agosto de 2016 – é a de que ele se guiou, basicamente, pelo “menu” que lhe foi servido pela diplomacia profissional, geralmente a partir da Casa comandada por dois senadores do PSDB (José Serra e Aloysio Nunes, ambos de São Paulo, como ele), e mais diretamente pela assessoria presidencial, também integrada por diplomatas. O livro tem um título bastante apropriado – *O Brasil no mundo: abertura e responsabilidade* –, mas o subtítulo é um pouco enganador: “escritos de diplomacia presidencial”, uma vez que não são bem “escritos” e não representam, de verdade, exercícios de “diplomacia presidencial”; trata-se do conjunto de discursos – entre eles três na abertura dos debates na Assembleia Geral da ONU, entre 2016 e 2018 – e textos de mensagens, todos eles provavelmente apenas revistos por ele, após submissão de um rascunho pela assessoria internacional da presidência, ou seja, forma e conteúdo foram basicamente de “responsabilidade” da diplomacia profissional, cabendo ao presidente Temer demonstrar total “abertura” para tal colaboração de qualidade.

A estrutura do livro reflete fielmente o espírito da diplomacia profissional em seu retorno tão esperado pela Casa, depois de treze anos e meio de voluntarismo de corte personalista e de interferências partidárias na agenda brasileira para a região e para o mundo, geralmente tendo de conviver com a megalomania do presidente Lula e o caráter errático de sua sucessora. Temer, se cabe comparação, foi uma espécie de governo Dutra ou Itamar, no plano diplomático, mas com muito mais inteligência e adequação a seu papel basicamente moderador, em meio às turbulências da política nacional e alguns desafios no plano externo, uma vez que teve de conviver com um outro presidente de caráter errático, Donald Trump, que aliás começou a introduzir salvaguardas ilegais contra a exportação de produtos brasileiros – aço e alumínio – e deslançou uma guerra comercial contra a China que conseguiu paralisar, e fazer recuar, o funcionamento do sistema multilateral de comércio (ademais de vários outros problemas criados pelo populista de direita). Como Itamar, ele emergiu a partir de um

processo de impeachment, mas também soube congregiar grande apoio parlamentar dada sua longa experiência na Câmara e na vida política de São Paulo, e como Dutra, soube se ater aos preceitos constitucionais, mesmo quando objeto de investigações sobre atos de corrupção de tempos progressos em sua carreira e mesmo no exercício do mandato.

O livro tem seis grandes partes que refletem exatamente o que ele fez, a partir dos insumos que lhe foram fornecidos pelo Itamaraty: fundamentos da política externa (multilateralismo), América do Sul (Mercosul, Argentina, demais países do continente), universalismo (relações bilaterais, Brics, CPLP, países árabes e africanos, etc.), temas de crescimento e emprego (reflexos da crise econômica em reuniões multilaterais e empresariais), direitos humanos e meio ambiente, as duas áreas que seriam praticamente arrasadas e destruídas na presidência seguinte. Enfim, tratou-se de um breve e feliz intervalo, durante o qual o Itamaraty voltou a uma quase normalidade, não fossem as acusações mentirosas organizadas em campanhas ruidosas de desinformação, no Brasil e no exterior, deslançadas pelo PT e seus aliados contra o “golpe” do impeachment e a prisão “ilegal” do ex-presidente Lula (deixando convenientemente de lado o processo absolutamente constitucional, com ampla garantia de defesa, assim como as revelações sobre os gigantes atos de corrupção conduzidos durante todo o reinado do lulopetismo). Grande parte da campanha no exterior foi inclusive coordenada pelo ex-chanceler do presidente Lula que, ainda durante o seu mandato, havia se filiado ao PT, fato raro entre diplomatas de carreira.

Se houve algum aspecto mais destacado de “diplomacia presidencial” no governo Temer foi o da suspensão da participação da Venezuela no Mercosul, em 2017, com base na “cláusula democrática”, o que não correspondeu inteiramente aos procedimentos em vigor ao abrigo do Protocolo de Ushuaia (1998), que se referem estritamente à “ruptura democrática” como motivo de alguma ação dos demais países membros contra o país violador. É certo que o Protocolo menciona expressamente a “plena vigência das instituições democráticas” como “condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração” entre os membros, mas, à diferença do Compromisso Democrático da OEA (2001) – que descreve exaustivamente quais são os requisitos dessa vigência –, não figura no protocolo do Mercosul nenhuma explicitação do que seja essa plena vigência, a não ser uma vaga menção à “ruptura da ordem democrática”, que supostamente representa um golpe contra o funcionamento das instituições normais do Estado.

Ora, isso não ocorreu na Venezuela, a menos que o regime chavista aplicasse um golpe em si mesmo; o que vinha acontecendo, desde o início do regime chavista, era uma crescente erosão da normalidade democrática, mas ao abrigo do recurso a consultas plebiscitárias frequentes e a eleições manipuladas, com vistas a assegurar a preeminência dos líderes autoritários. O que, sim, a Venezuela não vinha cumprindo eram os requisitos essenciais de sua incorporação a uma união aduaneira: adoção da Tarifa Externa Comum, internalização das normas e regulamentos técnicos e de política comercial do bloco. Apenas por isto a Venezuela não deveria ter sido sequer admitida no Mercosul, não porque fosse uma ditadura de fato, ainda que não de direito; regimes de extrema direita ou de esquerda, na Europa ou em outras regiões, vêm recorrendo aos mesmos expedientes, inclusive na União Europeia (sem que eles tenham sido até aqui sancionados pelo seu i-liberalismo). O dossiê Venezuela foi todo conduzido pelo próprio Itamaraty, mas o presidente Temer teve de dar o seu assentimento para que se concretizasse essa suspensão, preservando-se, no entanto, as relações diplomáticas e as tentativas de se encontrar uma solução política aos impasses democráticos no país vizinho (o que destoaria tremendamente da abordagem confrontacionista e ideológica adotada na presidência do seu sucessor).

4.9. A antidiplomacia de Bolsonaro e seus assessores aloprados: fundamento

A existência, ou não, de uma diplomacia presidencial, ou de qualquer outro tipo de liderança presidencial, no governo Bolsonaro é uma espécie de Esfinge de Tebas, adaptada ao cerrado central: dependendo da capacidade do questionado em interpretar corretamente sua governança esquizofrênica, ele pode ser devorado pelos membros do círculo mais íntimo do presidente, ou sobreviver, ao abrigo da chamada “ala ideológica” que prima em alguns aspectos, ou perde relevância em outros. Parece bastante claro que as relações internacionais, o meio ambiente, os “direitos verdadeiramente humanos” e algumas outras áreas de especial preocupação para o pior governante que jamais tenha conhecido o Brasil – e o adjetivo se aplica a uma larga trajetória histórica, praticamente desde a chegada ao Brasil do primeiro governador geral, D. Tomé de Souza (1549) –, são todos terrenos submetidos a uma “governança presidencial”, que não chega a ser exatamente governança e não existe total certeza quanto ao seu caráter presidencial.

No terreno da política internacional, por exemplo, no das relações exteriores do Brasil, na condução de sua diplomacia, parece claro que o presidente não tem condições mínimas de exercer qualquer liderança na determinação de um perfil detalhado para a

política externa do país e para a implementação de diretrizes claras no campo da atuação diplomática, por uma razão muito simples: ademais do excepcional desconhecimento que esse político medíocre demonstra sobre quaisquer outras políticas públicas, sua ignorância das questões de relações exteriores e diplomacia brasileira é abissal. O quadro caótico que transparece do desgoverno Bolsonaro desde o começo de 2019 oferece abundantes provas para a afirmação. Em qualquer aspecto que se possa contemplar, o cenário que se apresenta é de demolição das estruturas e políticas existentes, sem que equivalentes substitutivos sejam colocados em seu lugar.

Não existe, em primeiro lugar, nunca existiu, um diálogo harmônico e cooperativo com os outros dois poderes e demais instituições de Estado com vistas a traçar um programa de governo efetivo, podendo atuar de forma racional nas diversas temáticas e desafios que deveriam ocupar um governo normal. Não existe, ademais, um acompanhamento dos processos político-administrativos que deveriam convergir para a definição, em cooperação com o Parlamento, para a discussão e implementação de políticas públicas tratando de todos os componentes que integram a vida nacional. Em seu lugar, existe um ambiente de confrontação constante, de guerrilha nas ruas e nas redes sociais, com muita veiculação de mentiras deliberadas, operadas por militantes fundamentalistas de uma causa “bolsonarista”, que não se sabe bem a que corresponde isso exatamente.

Com efeito, a primeira característica desse alegado “bolsonarismo” é a sua virtual inexistência, pelo menos enquanto conjunto articulado de propostas racionais para uma governança normal, a não ser um ajuntamento confuso, heteróclito, pouco explícito de instintos primitivos – do próprio personagem e dos seus familiares –, complementado por outros aportes vindos de uma franja de lunáticos vagamente conectados a tendências de extrema-direita existentes nos Estados Unidos e na Europa, mas sem qualquer formalização doutrinal ou explicitação programática. O próprio programa de governo encaminhado ao TSE, em meados de 2018, para cumprir exigências legais, apresenta-se como um ajuntamento improvisado de propostas contraditórias entre si, sendo que na parte de “política externa” ela se resume a cinco parágrafos mal redigidos contendo argumentos medíocres e ignaros, incapazes de expressar qualquer propósito coerente de relações internacionais, a não ser os mesmos instintos primitivos que estão presentes em todas as demais áreas sobre a quais se estende a ignorância presidencial.

Em qualquer domínio das políticas públicas, a ignorância, a inconsistência e a pura vontade de demolição transparecem, não tanto das palavras, mas das ações dos piores assessores que o governo poderia ter escolhido para chefiar tais áreas e sub-áreas. Em educação, por exemplo, provavelmente, o problema mais dramático com que se defronta a nacionalidade, a inexistência de qualquer programa inteligente de renovação e melhoria das estruturas e instituições existentes perpassa as quatro breves gestões de personalidades manifestamente incapazes de formular quaisquer propostas para a educação dos brasileiros, do jardim da infância ao pós-doc. O “programa”, até aqui, consistiu no desmantelamento do fantasma de Paulo Freire, erigido sob o lulopetismo como “patrono da educação brasileira”, e na confrontação direta contra as universidades públicas, consideradas focos de “marxismo cultural”, a principal ameaça do regime e, aparentemente, do Brasil. No campo das políticas sociais, em especial nas questões de gênero, das relações raciais, dos direitos das minorias e das populações indígenas, e cenário é ainda mais devastador, com uma grande incidência na imagem internacional do Brasil e sua atuação nos foros multilaterais e no diálogo com os principais parceiros tradicionais do mundo democrático.

Mas é no campo do meio ambiente, das políticas de sustentabilidade (que não existem, simplesmente), de preservação dos recursos naturais – e não só na Amazônia e em relação aos povos tradicionais – que a demolição tem sido particularmente feroz, também com enorme impacto nas relações exteriores do Brasil, a ponto de constituir uma ameaça concreta aos interesses do agronegócio e outros setores da economia brasileira. Muito do lado “pária” do Brasil, que é aventado nos meios de comunicação internacionais – aliás, bem antes que o próprio chanceler acidental declarasse sua conformidade com a designação –, decorre dessas características destrutivas das ações estimuladas pelo presidente e cumpridas fielmente, caninamente, pelo seu principal assessor nessa área. O quadro é tão desolador que os parceiros europeus com os quais se concertou o acordo de liberalização comercial entre o Mercosul e a União Europeia já deixaram claro que este é o principal obstáculo a que o acordo entre em vigor.

Parece claro, nessas condições, que não se pode falar em liderança presidencial em qualquer uma dessas áreas, pois não existem programas coerentes estabelecidos e sendo implementados, com seguimento pelo menos burocrático, com sentido de serem atingidas certas metas explícitas, subsistindo, em seu lugar um conjunto de impulsos desordenados que podem, inclusive, atuar em detrimento dos próprios interesses dos mandatários nesses diferentes terrenos de ação governamental. Se existe alguma

liderança presidencial, é no sentido da destruição, da demolição das políticas e das instituições existentes, com arremedos de ações disparatadas em seu lugar. Em nenhum outro terreno essa devastação é tão explícita, tão evidente, tão clamorosa quanto no desmatamento e nas queimadas amazônicas (e em outras regiões), na exploração ilegal (mas estimulada) dos recursos da natureza, no desprezo dos direitos indígenas e das pequenas comunidades ribeirinhas, o que justamente elevou um grande clamor contra o seu governo na opinião pública internacional, na mídia e até nos meios oficiais.

No mesmo sentido, fica difícil falar em “diplomacia presidencial”, quando o presidente se revela incapaz de articular qualquer política externa coerente para guiar a sua diplomacia, a não ser ao agitar de maneira confusa os mesmos instintos primitivos já identificados nas áreas já mencionadas: uma adesão subordinada não apenas aos Estados Unidos, mas ao presidente Trump – derrotado nas eleições de novembro de 2020 –, uma desconfiança inamistosa em relação à China, a paranoia conhecida em certos círculos a propósito do “comunismo” e o seu representante na América Latina – o Foro de São Paulo – e, acima de tudo, a já mencionada postura confrontacionista contra líderes estrangeiros no terreno do meio ambiente, sem que, no entanto, tais atitudes constituam políticas claras, podendo orientar uma política externa compreensível, mesmo de busca voluntária do isolamento voluntário. Não se pode falar de “diplomacia presidencial” quando não se tem uma exposição clara sobre os objetivos pretendidos, com uma orientação também explícita quanto aos métodos de abordagem para se alcançar algumas metas (que não se sabe bem quais seriam).

As poucas, raríssimas, explicações colocadas numa linguagem mais ou menos clara – o que o presidente é incapaz de fazer – são da lavra do chanceler acidental, o único personagem, junto com um assessor presidencial fundamentalista, capaz de se expressar com frases inteligíveis, ainda que extremamente confusas e disparatadas. Com efeito, todo o discurso sobre o antimultilateralismo, ou antiglobalismo, não decorre de alguma determinação presidencial – a não ser na sua expressão mais rudimentar de um nacionalismo tosco e ultrapassado –, e sim de alucinações que provêm de um guru expatriado, repassadas a um diplomata de carreira que foi justamente escolhido por ter se mostrado especialmente submisso a essas propostas paranoicas quanto à ameaça à soberania nacional decorrente de um complô de globalistas enrustidos nas organizações multilaterais, financiados por bilionários de esquerda. O grau de loucura embutido nessas propostas não é certamente internalizado pelo presidente, que se deixa levar pelo tal guru presidencial, tal como absorvido diretamente ou por meio dos filhos, do

assessor internacional e do chanceler escolhido, a pessoa menos importante nesse círculo decisório que responde perfeitamente, na designação do embaixador Rubens Ricupero, à descrição do que é uma “franja lunática”.

Seria inútil, portanto, falar de “diplomacia presidencial” neste caso, pois o que se tem, como inserido no título da seção, é uma “antidiplomacia” conduzida por aloprados, mas estimulada pelo presidente, que também responde, mas de maneira mais explícita, pelas diretrizes em meio ambiente e em “direitos humanos”. Como evidências dessa “antidiplomacia”, cabe, talvez, referir-se não exatamente a diretrizes de políticas governamentais na área internacional, mas a ações e posturas do próprio presidente que confirmam uma duvidosa “diplomacia presidencial”, que depois repercutem nos canais submissos do Itamaraty, com um recrudescimento ulterior das piores alucinações de que são capazes os membros dessa franja lunática.

Na verdade, as loucuras presidenciais não tiveram início em 2019, mas já se expressavam bem antes, em fase até mesmo anterior à campanha presidencial, dentre as quais algumas precisam ser evidenciadas, uma vez que elas estarão presentes nas palavras e ações do presidente eleito e empossado, e como tal seguidas fielmente pelo seus assessores incapazes de instruí-lo nesse terreno, potencializando, ao contrário, as piores alucinações com incidência na imagem internacional do Brasil. Eis as mais evidentes, naquela fase preliminar:

- (1) Aparente hostilidade à República Popular da China e preferência por Taiwan, ainda ao início de 2018, aparentemente por motivos claramente ideológicos e anticomunistas, mas sem qualquer consistência econômica, a não ser a curiosa e duvidosa alegação de que “a China não comprava do Brasil”, mas que “ela queria comprar o Brasil”;
- (2) aproximação ao governo Netanyahu em Israel, em diversos temas do cenário local, e promessa de mudar a embaixada brasileira de Tel Aviv para Jerusalém, por motivos também ideológicos, vinculados à base evangélica do candidato; adoção de postura aparentemente anti-islâmica e anti-Palestina, mas ignara quanto a aspectos de caráter constitucional, diplomático e econômico envolvidos em todas essas questões;
- (3) adesão explícita, clara, deliberada, como “diretriz diplomática”, não exatamente ao governo dos Estados Unidos, mas ao presidente Trump; o que rompeu com a postura de autonomia na política externa e na diplomacia, mantida, com altos e baixos, desde o Império;
- (4) uma agenda negacionista nas discussões sobre aquecimento global e supostamente desenvolvimentista no que respeita recursos naturais e especificamente à Amazônia e as reservas indígenas, o que retrocederia políticas nacionais, com impacto internacional, longamente amadurecidas ao longo de décadas, em compasso com orientações da opinião pública mundial em temas de meio ambiente; antes das eleições, anúncio de renúncia a acolher a 25ª Conferência das Partes sobre aquecimento global;

- (5) um nacionalismo de fachada ainda no terreno ambiental, com crítica não só a ONGs estrangeiras atuando nessa área no Brasil, ao funcionamento do Fundo Amazônia (que resultou na paralisação das contribuições de Noruega e Alemanha a programas de pesquisa), mas contra a própria agenda internacional relativa a mudanças climáticas; anúncio da retirada do Brasil do Acordo de Paris;
- (6) declarações altissonantes de luta contra a corrupção; quando sinais claros de comprometimento da família com negócios escusos já tinham sido revelados antes e durante a campanha, com repercussões negativas do ponto de vista da adesão do Brasil à OCDE, que tem um grupo de combate à lavagem de dinheiro no plano internacional, e da cooperação entre os países nesse terreno; a renúncia unilateral ao tratamento especial aos países em desenvolvimento foi gratuita e sem contrapartida;
- (7) e um nacionalismo tosco e estatismo exacerbado, entranhados no candidato – em total contradição com o espírito aparentemente privatista e liberal do principal conselheiro econômico; com repercussão sobre a agenda externa de abertura econômica e liberalização comercial.

Todas essas contradições, potencialmente problemáticas para a política externa e a imagem do Brasil no exterior, foram apontadas desde o início por observadores mais atentos, na imprensa e nos meios acadêmicos, mas foram deixadas discretamente de lado no decorrer da campanha, ou foram sendo descartadas por outros interlocutores do novo governo (militares, em grande medida), com vistas a não comprometer o exercício inicial da nova gestão. Mas, tão pronto ocorreu a inauguração da nova administração, no dia 1º de janeiro de 2019, começaram a emergir os problemas decorrentes daquelas posições. Nesse primeiro dia, foi feita uma sinalização, pelo chanceler, apoiado pelo próprio presidente, em favor da instalação de uma base americana no território brasileiro, imediatamente rechaçada e descartada pelos ministros militares do governo. Mas antes mesmo do início do governo já se tinha antecipado o desligamento do Brasil do Pacto Global das Migrações, um instrumento positivo do ponto de vista da grande emigração brasileira em diversos continentes, decisão provavelmente tomada devido a uma adesão inconsequente e ideológica à agenda imigratória do governo Trump.

A partir daí, tem início uma série de posturas e tomadas de ação, tanto da parte do presidente quanto do chanceler, ou assessores mais próximos, que passam a integrar o “espírito geral” da antidiplomacia do governo Bolsonaro. Algumas delas não guardavam nenhuma relação com interesses concretos do Brasil, em termos internos ou na esfera internacional, como se pode constatar por estas evidências adicionais:

- (8) hostilização contínua da China, o maior parceiro comercial do Brasil e o maior provedor de saldos comerciais, podendo se refletir nas exportações de commodities, essenciais para preservar o grande superávit bilateral;
- (9) minimização dos prejuízos incorridos com as salvaguardas abusivas (e ilegais) do governo Trump contra as exportações de aço e alumínio e adesão à agenda

dos EUA no que respeita eventuais reformas na OMC, sobretudo no plano institucional, com destaque para a paralisia do órgão de solução de controvérsias, o que é grave;

- (10) aceitação do tratamento agressivo em direção da população brasileira imigrante nos Estados Unidos com status indefinido, e que se concretizou na expulsão massiva de vários desses residentes ilegais com cooperação indevida dos consulados brasileiros no fornecimento de papéis para a expatriação;
- (11) adesão ao projeto largamente eleitoreiro de Trump no sentido de derrubar o governo chavista, o que obrigou a “ala militar” do Planalto a se fazer presente em diferentes episódios dessa questão; a evolução do tema não foi positiva para essa agenda muito agressiva, mas culminou com a retirada de todo o pessoal diplomático e consular de todas as representações na Venezuela, sem ruptura de relações, algo absolutamente inédito na tradição do Brasil e mesmo nos anais da diplomacia mundial;
- (12) desprezo pelas instituições multilaterais, em nome de um suposto (e em grande medida fantasmagórico) globalismo, o que levou o Brasil ao isolamento mundial.

Outras medidas do chanceler, ou posturas do próprio presidente, redundaram em outros grandes prejuízos não só para a imagem do Brasil na região e no mundo, como para eventuais processos de interação econômica global do Brasil, sua inserção em novos foros negociadores ou para relações bilaterais em curso na região:

- (13) ofensas gratuitas contra o candidato peronista à presidência argentina, o que rompe um princípio constitucional – o da não intervenção nos assuntos internos de outros Estados – mas também com a simples cortesia diplomática, o que já tinha ocorrido em ocasiões anteriores em relação a antigos ditadores no Chile e no Paraguai, e em outra tentativa de intervenção nas eleições presidenciais uruguaias;
- (14) o próprio chanceler recrudescer nas ofensas ao candidato peronista, assim como a outras personalidades políticas na região, em nome de um outro fantasmagórico inimigo, o Foro de São Paulo, com repercussões negativas do envolvimento direto do chanceler na política interna na Venezuela, da Bolívia e outros países;
- (15) tanto o chanceler quanto o ministro da Economia mantiveram uma postura hostil e mesmo confrontacionista em relação às posições da Argentina em relação ao tema do Mercosul, o que inviabilizou qualquer projeto de reforma do bloco no futuro previsível, assim como negociações comerciais consensuais com novos parceiros;
- (16) ofensas pessoais a líderes europeus, assim como a postura agressiva do presidente e do chanceler nas questões ambientais e da Amazônia inviabilizaram por completo a possibilidade de se colocar em vigor o acordo Mercosul-União Europeia, talvez o maior desastre de um dos grandes “sucessos” apresentados pelo governo;
- (17) frustração idêntica na questão do ingresso brasileiro na OCDE, não apenas em virtude da postura ambígua dos EUA, como também da sabotagem presidencial no plano interno na questão do COAF, instrumento fundamental para a cooperação em matéria de combate à lavagem de dinheiro e da convenção anticorrupção da OCDE;

- (18) postura agressiva da delegação brasileira em todos os temas relativos a direitos humanos e agenda de minorias, mas sobretudo direitos da mulher, o que rendeu críticas praticamente universais da comunidade diplomática internacional;
- (19) deterioração completa das possibilidades de diálogo e concertação na região, com a eliminação de antigos esquemas de cooperação – inclusive na área militar –, o que deixa a América do Sul sem qualquer estrutura política de interação, num momento de especial preocupação com respeito à disseminação da pandemia na região.

Existem muitos outros temas nos quais as políticas erráticas e contraditórias do governo provocam prejuízos concretos ao Brasil, em especial nas áreas ambiental, de relações exteriores, de comércio internacional e também relativamente ao tratamento das medidas contra a pandemia, mas algumas deles são especialmente relevantes para os negócios e os investimentos no Brasil, com um potencial de prejuízos de enorme dimensão na balança comercial e nos investimentos:

- (20) continuidade da hostilização da China pelos membros da família e pelo próprio chanceler, que chegou a acusar o país de ter introduzido um “comunavirus” para prejudicar os países ocidentais e conquistar a hegemonia mundial, o que representa uma das maiores alucinações da franja lunática; o mesmo se aplica ao caso do 5G, o que já representa um atraso no campo das tecnologias de informações e comunicações, com possível retaliação da China em diversos campos dos intercâmbios bilaterais, não apenas no comércio; o tema do 5G é, muito possivelmente, o de maior impacto negativo potencial para Brasil;
- (21) a postura ambiental desastrosa reiterada pelo presidente e pelo ministro da área pode prejudicar enormemente exportações do agronegócio brasileiro, em bilhões de US\$; desde logo, o presidente da França anunciou que iria desativar as importações de soja brasileira, o que pode ser seguido por outros países
- (22) no caso da pandemia, o tratamento registrado nas posturas do presidente e das autoridades do setor levou à denúncia do presidente no âmbito do TPI, embora sem chances de processo; mesmo sem abertura de investigação formal nesse foro, trata-se de fato negativo para a imagem do Brasil no mundo, com potencial para cessação relativa dos investimentos estrangeiros, o que já era o caso no tocante ao tratamento igualmente desastroso das queimadas na Amazônia e das políticas relativas às populações indígenas, item igualmente inscrito nas denúncias apresentadas ao TPI;
- (23) adesão a candidatos americanos em organismos internacionais, como na OMPI, mas especialmente no BID, como parte da estratégia anti-China do presidente Trump; o desgaste para o Brasil é especialmente significativo, uma vez que o cargo sempre foi reservado a um latino-americano, e aparentemente cabia ao próprio Brasil a designação de um candidato;
- (24) aceitação de etanol americano sem qualquer tarifa no mercado brasileiro, com prejuízos diretos e reais aos produtores brasileiros; no mesmo terreno, aceitação passiva de novas salvaguardas ilegais de Trump contra exportações de aço do Brasil, inviabilizando grande parte do comércio
- (25) apoio explícito, declarado, reiterado do presidente à reeleição do candidato Trump, derrotado nas eleições de novembro pelo democrata Joe Biden, que nas semanas seguintes, mesmo depois de confirmada a derrota do candidato

preferido de Bolsonaro, não havia ainda recebido os seus cumprimentos, o que augura um possível início problemático nas relações bilaterais, dadas as posturas explicitamente multilateralistas e ambientalistas no novo presidente americano.

Existem diversas outras evidências fáticas sobre a não existência de qualquer “diplomacia presidencial” no governo Bolsonaro, a não ser o fato, não conceitual, mas prático, de apoio explícito ao conjunto de ações, listadas acima, implicando possíveis prejuízos concretos aos interesses nacionais do Brasil, dada a adesão do despreparado presidente a algumas “alucinações exteriores” emanadas desse círculo restrito de assessores aloprados, implementadas por um chanceler especialmente submisso, mas que conta, como seu colega do meio ambiente, com o total apoio do presidente. Não é possível imaginar qualquer outra “diplomacia presidencial” na presença e na atuação de todos esses personagens responsáveis pela deterioração inédita nos padrões tradicionais de qualidade da política externa e da diplomacia brasileira em quase dois séculos de história de reconhecida respeitabilidade regional e internacional.

Qualquer mudança só poderá intervir quando materializados os riscos potenciais de prejuízos aos interesses concretos dos agentes econômicos do Brasil, no agronegócio, na indústria e em outros setores, assim como na baixa atratividade de investimentos estrangeiros e na imagem geral do Brasil nos foros internacionais. Tal é o quadro atual, em dezembro de 2020, da “diplomacia presidencial” no governo Bolsonaro: um retrato de completo afundamento de uma das antigas áreas de excelência do Estado brasileiro.

4.10. Conclusões: caminhos erráticos da diplomacia presidencial brasileira

Desde a centralização política operada em favor do Estado central na era Vargas, em detrimento do Congresso e dos partidos, a figura do presidente passou a exercer um papel preeminente na determinação dos principais eixos das políticas públicas no Brasil, o que inclui, também, mas moderadamente, a política externa. Essa centralização foi ainda mais exacerbada durante o regime militar, mas vem sendo diluída pouco a pouco desde então, embora o governo central possua, ainda, instrumentos poderosos para submeter – ou “comprar”, segundo os casos – o parlamento e os partidos, quando não os governadores e os prefeitos, por meio da manipulação dos principais mecanismos ligados às contas públicas e à distribuição das receitas entre os três níveis da federação.

O exercício de maior ou menor autoridade ou de liderança presidencial, no caso da política externa, depende, assim, das características pessoais de cada presidente, ou

de seu grau de preparação, e interesse, pelos temas da agenda diplomática. Por vezes, o presidente tem de se envolver com essas questões *malgré lui*, quando a crise bate à porta, por exemplo; o sucesso maior ou menor do país na frente externa depende, portanto, de sua capacidade de articulação com outros líderes estrangeiros e da qualidade de sua assessoria diplomática. Ao longo da República, essa interação variou muito no Brasil, tanto em função da conjuntura externa, quanto da disposição de cada um dos presidentes em se envolver diretamente com os assuntos da chancelaria (em especial nos temas comerciais, financeiros e de investimentos, segundo os casos).

O Brasil conheceu presidentes participantes – Vargas, JK, Geisel, FHC, Lula, talvez o próprio Collor – e outros mais retraídos em temas de política externa, como podem ter sido Dutra, a maior parte dos militares, Itamar Franco, Dilma Rousseff e parcialmente Michel Temer. Alguns deles se envolveram episodicamente, ou tiveram seus mandatos afetados por muitos outros problemas que não apenas a conjuntura e os desafios externos, embora as muitas fragilidades do Brasil nesse campo também possam determinar o envolvimento do presidente, a despeito de seu desconforto ou desinteresse relativo dessas questões. Mas nenhum presidente, em toda a história republicana, conseguiu ser tão canhestro, tão desastrado e desastroso, tão antidiplomático, quanto Jair Bolsonaro; provavelmente não se conhecerá nenhum outro presidente como ele, e não apenas pelo desastre total que representa, com seus assessores aloprados, para a política externa e a diplomacia brasileira.

Não existe, portanto, um padrão uniforme que se possa traçar em torno do conceito de diplomacia presidencial no caso do Brasil republicano. A tendência tem sido a do crescente envolvimento, independentemente do que possa pensar, ou desejar, em termos de participação do chefe de governo e de Estado em temas e ações externas, inclusive porque se trata de modalidade cada vez mais usada, e até abusada nestes tempos de interdependência ativa e de globalização progressiva. Em consonância com essas novas características do sistema internacional contemporâneo e até das técnicas diplomáticas que vêm sendo mobilizadas para administrar relações bilaterais, regionais e negociações multilaterais, pode-se pensar que todo presidente precisaria exibir qualidades de estadistas, o que nem sempre é o caso, obviamente. Existem, é claro, aqueles mais preparados, ou mais bem dispostos a assumir esse papel, e outros que preferem contentar-se apenas com o ritual burocrático conduzido pelas chancelarias, normalmente conservadoras e pouco empreendedoras, em sua maior parte. Diplomatas são, por essência, burocratas, atuando bem mais na defensiva, do que na abertura de

novas frentes de trabalho internacional, que na verdade surgem independentemente, em função, na maior parte das vezes, de problemas concretos, ou seja, fricções entre Estados soberanos por causa de políticas internas autônomas e de políticas externas não cooperativas (Almeida, 2012).

Presidentes, e chefes de governo, de modo geral, vão continuar a exercer um papel preeminente no futuro previsível das relações internacionais. Em raras épocas o Brasil exibiu uma clara liderança presidencial na esfera da política externa, em grande medida por faltarem qualidades de estadistas aos supremos mandatários, ou pelo fato de terem conduzido diplomacias mais reativas do que propriamente ativas. O presidente que mais esteve associado a esse conceito, na história recente, FHC, teve seu período de dois mandatos seriamente afetado por crises externas, que atingiram mais fortemente o Brasil pelo fato de o próprio personagem estar empenhado, justamente, nos esforços de estabilização macroeconômica, depois de décadas de inflação galopante e de completo desgoverno no plano das contas nacionais. O presidente que mais foi incensado como líder regional, e até pretensamente mundial, Lula, foi o feliz beneficiário de uma fase excepcional da economia mundial e não aproveitou esse período de bonança externa, e de estabilidade interna, para continuar um processo de reformas que teria sido relevante para capacitar o Brasil a se inserir de modo mais afirmado, e positivo, na economia mundial. Em consequência, o Brasil perdeu a oportunidade de dar um salto qualitativo na sua base nacional para a inserção internacional, o que é confirmado pelo retraimento relativo que se seguiu, uma vez encerrado seu governo. Sua sucessora não foi brilhante, ao contrário, rebaixou a diplomacia brasileira, e seu vice-presidente, assumindo o cargo conduziu uma diplomacia correta (pois que praticamente moldada por inteiro no Itamaraty), mas não teve tempo de imprimir sua marca nessa área. O presidente que, provavelmente, deixará um registro dramático de antidiplomacia, de deterioração geral dos padrões, dos valores e dos princípios tradicionais da política externa brasileira, já pode ser indicado na pessoa do presidente Bolsonaro e seus péssimos assessores; esta distinção de pior presidente da história do Brasil, e do mais antidiplomático na história das nossas relações exteriores, lhe cabe por inteiro.

Como evidenciado desde o tratado clássico de Maquiavel, *virtù* e *fortuna* são duas qualidades associadas ao estadista e às suas circunstâncias; ambas são importantes tanto na política doméstica, quanto na externa, e nesta mais ainda que na primeira, uma vez que nem sempre é possível determinar ou guiar o impacto de variáveis externas,

independentes, sobre o país e a sua economia. As virtudes de estadista são, portanto, necessárias e até indispensáveis, no sistema contemporâneo de relações internacionais, o que pode ser comprovado tanto positivamente – pela capacidade de liderança, justamente, de certos dirigentes – quanto negativamente, pela tendência de certos problemas – crise econômica recorrentes, como exemplo – de se arrastarem numa indefinição geral de quase todas as partes envolvidas. Não se pode dizer que o Brasil tenha sido feliz em qualquer dos casos – inclusive porque ele vem se arrastando penosamente, há décadas, em direção da modernidade – o que provavelmente coloque ainda mais em evidência as qualidades de sua diplomacia profissional, mais até do que eventuais lideranças presidenciais. Mas, a diplomacia profissional em um regime presidencialista, requer diretrizes claras para o seu pleno desempenho, o que nem sempre é possível; regimes parlamentares costumam ser mais flexíveis, inclusive quanto à alternância de gabinetes e de políticas.

Esta é uma conclusão puramente subjetiva, mas formulada com base num conhecimento interno do funcionamento da diplomacia profissional do Brasil, e num estudo relativamente extenso, e intenso, de sua governança executiva ao longo das últimas cinco décadas. Se ela não é suficientemente positiva, do ponto de vista da liderança presidencial no campo da política externa, de nada vale atirar contra o mensageiro. Este não tem a capacidade de mudar a fortuna, nem de inculcar virtudes em quem se habilita ou é guindado ao cargo. A roda da fortuna pode beneficiar quem sabe retirar dela os bons frutos de sua dinâmica constante: saber fazê-lo é uma qualidade intransferível.

Brasília, 9 de dezembro de 2020

5. O outro lado da glória: o reverso da medalha da diplomacia brasileira

Com poucas exceções aferíveis – como a miséria teórica e prática da atual diplomacia bolsolavista e dois ou três episódios localizáveis de “desalinhamentos” políticos –, a diplomacia brasileira é geralmente tida por excelente, até mesmo de altíssima qualidade, o que se explicaria por uma espécie de “pecado original” ao contrário; ao que se crê, sempre fomos bons desde a origem, e geralmente estivemos acima de qualquer crítica, em grande medida, ao que se alega, graças ao rico legado da inteligente e esperta diplomacia lusitana, que entrou, por assim dizer, em nosso “código genético”. Essa filiação precederia inclusive a formação do Estado nacional, pois viria de Alexandre de Gusmão, dito o “avô” da nossa diplomacia. De fato, ele foi o construtor principal do nosso mapa atual, sendo que o “pai” da diplomacia profissional, o Barão do Rio Branco, completou a cartografia em vários pontos remanescentes.

Sem pretender contrariar essa história exemplar, consoante meu espírito contestador, pretendo selecionar alguns exemplos menos primorosos de nossa história diplomática, que aliás começam, justamente, antes da independência, pois que determinadas decisões continuaram pesando do lado dos compromissos externos, sem que a diplomacia profissional, ou os dirigentes políticos, tenham conseguido reverter o peso de uns poucos legados negativos da herança lusitana. Nada a ver com nosso estatuto colonial obscurantista, sem indústrias, sem universidade, sem sequer escolas dignas desse nome, e isto por causa de um desses dirigentes, considerado o protótipo do “absolutismo esclarecido”, o marquês de Pombal. Ao expulsar os jesuítas, ele também condenou o país a ficar pouco esclarecido, sem que índios, pobres e pretos pudessem com qualquer tipo de instrução, mesmo a mais elementar. Mas não vamos considerar nada antes de 1808, que é quando se começa a se fazer política externa a partir do vice-reino do Brasil, subitamente transformado, pelo menos provisoriamente, na sede do gigantesco império ultramarino português, cantado em prosa e verso desde Camões e, mais rigorosamente, pelo historiador britânico Charles Boxer.

5.1. Tropeços na independência e durante o império

A vinda da corte para o Brasil dá início a uma série de decisões e iniciativas no plano da política externa que continuariam exercendo efeitos já no Estado independente, e nem sempre de maneira positiva, o que sustenta a nossa tese do “pecado original” ao contrário. Já instalado no Rio de Janeiro, e tendo como seu auxiliar nos negócios estrangeiros D. Rodrigo de Souza Coutinho, o futuro conde de Linhares, o príncipe regente D. João declara guerra a França, a que se segue, já em janeiro de 1809, a invasão de Caiena, que ficará sob administração portuguesa até 1817, quando se reconciliam as duas Coroas, libertas, enfim, das turbulências napoleônicas.

A primeira medida negativa da quase sempre lúcida diplomacia portuguesa foi a assinatura, em 1810, dos dois tratados entre Portugal e Grã-Bretanha, relativos à aliança defensiva (ou seja, a confirmação da dependência lusitana do poderio britânico) e ao comércio e navegação, o que não apenas conformou um perfeito exemplo dos “tratados desiguais” – estatuto de extraterritorialidade dos súditos britânicos em relação a Justiça local – como confirmou o antigo tratado de Methuen (1703), um outro protótipo da assimetria estrutural no comércio – vinhos portugueses contra tecidos ingleses –, e que figuraria como demonstração perfeita da teoria das vantagens comparativas na obra de David Ricardo. O tratado comercial, que atribuía privilégios tarifários à Grã-Bretanha, permaneceria vigente, por incapacidade da diplomacia brasileira de derogá-lo na independência, ou depois dela, até o Segundo Reinado, quando, em 1844, finalmente se proclama nossa independência comercial.

Mais negativo ainda, do ponto de vista das relações regionais, foi a ambição portuguesa de dominar a margem superior do Rio da Prata, materializada originalmente com a fundação da colônia de Sacramento (1680), continuou com as incessantes pugnas contra os castelhanos pelo domínio daquele enclave, enfim trocado no tratado de Madri pelas reduções dos jesuítas nos Sete Povos das Missões (no Rio Grande do Sul), mas que nunca deixou de aticar os desejos lusitanos de obter livre acesso às regiões do vasto hinterland brasileiro por meio das bacias do Paraná-Paraguai. Depois de uma primeira tentativa em 1811, D. João finalmente resolve incorporar a então Banda Oriental aos domínios portugueses, enviando a expedição de Lecor em 1816, que consegue tomar Montevideú em 1817.

A guerrilha do patriota Artigas não consegue resistir aos invasores portugueses, e o território se vê dominado pelo governo instalado no Rio de Janeiro no mesmo momento em que as cortes portuguesas obrigavam ao retorno de D. João VI a Lisboa e finalizavam a primeira Constituição do Reino, com o efeito involuntário de precipitar a

independência brasileira. Na Carta que D. Pedro outorga ao Império do Brasil, a Banda Oriental é incorporada ao território brasileiro como “Província Cisplatina”, com o outro efeito de precipitar a saída dos portugueses de Montevidéu, deixando uma herança bélica para o novo imperador, que relutaria por vários anos em se desfazer daquele território ambicionado por Buenos Aires.

O confronto – o primeiro do novo Estado independente – vai contaminar as relações do Brasil não apenas com as Províncias Unidas do Rio da Prata, mas também com os franceses e ingleses, que exigem reparações pelo bloqueio exercido pelo Brasil contra a livre navegação naquelas margens. As pressões britânicas sobre o Rio de Janeiro e Buenos Aires lograram, finalmente, alcançar um armistício entre as duas potências do Prata, em 1828, mas o Uruguai e o Paraguai (independente desde 1811, mas visado pelo expansionismo argentino, em sua tentativa de reconstituir o vice-reino do Rio da Prata) permanecerão, não exatamente como “algodão entre cristais”, mas como pontos de fricção entre elas durante, praticamente, mais de um século e meio, a despeito da aliança temporária durante a Guerra do Paraguai (1865-1870).

A diplomacia brasileira começara realmente americana, sob a condução do primeiro chanceler, o “patriarca da independência”, José Bonifácio, mas seu expurgo do governo, desde o fechamento da Assembleia Constituinte por D. Pedro, no final de 1823, levou-a novamente a se envolver nos assuntos europeus, mais exatamente na sucessão de D. João VI em Portugal e nas relações sempre difíceis com os vizinhos espanhóis, com os franceses e os austríacos, também presentes nos assuntos do Brasil pelo casamento de D. Pedro com Leopoldina. Ela só volta a converter-se novamente em uma diplomacia mais americana com as Regências, que infelizmente coincidem com conflitos internos no plano político, revoltas regionais que ameaçam a unidade do Império, o que inviabiliza a superação do legado negativo deixado pelas aventuras platinas da corte portuguesa e pela proverbial subordinação à hegemonia britânica.

A diplomacia do primeiro Reinado não teve condições, provavelmente nem intenção, de cumprir os objetivos maiores que tinham sido apontados pelos seus dois primeiros estadistas, Hipólito da Costa e José Bonifácio, que preconizavam a cessação imediata do tráfico africano, a abolição progressiva do regime escravocrata e um programa de imigração europeia para explorar as riquezas potenciais do Brasil no domínio agrícola. Tampouco se conseguiu formular uma política comercial independente das amarras da “tarifa inglesa” e de promoção do desenvolvimento industrial, como os dois também apontavam, com os olhos no mesmo exemplo inglês.

Quando isso se fez, na primeira década do Segundo Reinado, as alíquotas protecionistas tinham objetivos mais fiscalistas do que propriamente industrializantes; assim continuou durante a maior parte do Império, a despeito da emergência parcial de concepções ligadas à industrialização.

Dois dos maiores fracassos brasileiros, não simplesmente diplomáticos, mas representativos do “espírito” (se o conceito se aplica) de suas classes dirigentes são vergonhosamente evidenciados pela sua extrema relutância em cessar o tráfico e abolir a escravidão, a despeito das pressões estrangeiras e do clamor de mentes mais avançadas. A vergonha propriamente diplomática consistiu em responder ao arrogante Bill Aberdeen por meio de uma nota oficial que defendia o tráfico africano como um “comércio legítimo”, assim como, mais adiante, o instituto da escravidão como “direito de propriedade”.

A hipocrisia chegava ao cúmulo de muitos dos escravos libertos pelas incursões inglesas nas águas brasileiras serem postos a serviço do Estado imperial, e caberia investigar se alguns foram atribuídos à pequena Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros. As delongas, tanto na interrupção do tráfico quanto na abolição da escravidão, e a ausência de políticas de reforma agrária e de educação popular na sequência – como pretendia um espírito avançado como Nabuco –, marcariam para sempre, negativamente, a formação da nação; a diplomacia do Império permaneceu também renitentemente elitista, quase sempre alheia a esse quadro social escabroso.

Da luta contra Rosas à guerra do Paraguai, a diplomacia se guiou pela ação de grandes estadistas, não, porém, sem deixar alguns resquícios de “expansão imperial” no registro dos vizinhos, o que dificultou a conclusão das negociações de fronteiras que ainda careciam de um quadro negociador adequado para o fechamento de diversos pontos limítrofes. Por certo, essa tarefa não era facilitada pela insistência da diplomacia imperial no sentido de incluir nesses tratados cláusulas tendentes a comprometer os vizinhos com a devolução a seus proprietários os escravos fugidos do Brasil; caberia igualmente efetuar uma lista completa dessas pouco gloriosas tentativas de uma diplomacia submissa aos escravocratas de associar os vizinhos ao nefando regime que persistia no Brasil.

Pelo resto da monarquia, as elites governantes souberam moldar uma diplomacia relativamente eficiente, mesmo se exclusivamente a serviço das classes proprietárias e de seus interesses comerciais e políticos. Ainda que limitada à defesa do café e de alguns outros poucos produtos primários de exportação, a política externa do Segundo

Reinado soube apaziguar os ânimos dos vizinhos quanto às supostas pretensões hegemônicas da única monarquia no hemisfério (com exceção do curto e infeliz experimento colonial francês no México) e desarmar quaisquer animosidades contra o país. Não que todos os diplomatas fossem exemplos de sapiência e bom senso diplomático: Varnhagen, por exemplo, apreciado pelo imperador pelos seus trabalhos de historiografia cortesã, entrou por diversas vezes em choque com a Secretaria de Estado em virtude de suas arrevesadas recomendações de política externa: não apenas no relacionamento com os vizinhos do Prata, e mesmo do Pacífico (nas novas investidas espanholas contra as antigas colônias), mas sobretudo ao pretender que o Império reconhecesse a Confederação por ocasião da guerra de secessão, ou ainda o reino do imperador austríaco Maximilien, no México.

Quanto ao “resto” dos assuntos diplomáticos, cabe destaque à emissão de títulos da dívida externa, pelos quais os diplomatas – em especial o Barão de Penedo, o mais longo em Londres, mesmo com a interrupção temporária da ruptura de relações – recebiam gordas comissões dos banqueiros ingleses; da mesma forma, a participação de diplomatas nos *boards* constituídos em conexão com as PPPs do Império, as parcerias público-privadas organizadas com os investidores nos empreendimentos de infraestrutura (notadamente nas ferrovias), podia defender bem mais os interesses desses investidores do que os do governo brasileiro, muitas vezes enganado pela contabilidade suspeita das companhias, comprometendo os diplomatas com a “garantia de juros”, pagos em excesso aos espertos capitalistas. Nenhuma novidade em relação às atuais PPPs...

5.2. Os fracassos da primeira diplomacia republicana

A diplomacia imperial, cujo último ato foi a primeira conferência internacional americana – realizada a convite do Secretário de Estado James Blaine para propor uma união aduaneira hemisférica –, adotou nova orientação americanista na proclamação da República, depois do início do evento em Washington. Uma das consequências foi o estabelecimento frustrado de uma primeira “relação especial”, materializada pouco depois num acordo comercial que privilegiava os americanos, em detrimento dos argentinos, mas que seria anulada logo adiante pelas novas orientações da política comercial americana. A relação comercial pendular do Brasil com seus dois maiores vizinhos hemisféricos teria seus altos e baixos durante o longo século que vai do início da República até a contemporaneidade, um pouco por deficiências de visão dos

diplomatas, mas bem mais pelos instintos protecionistas dos capitalistas nacionais em cada um dos três países, ademais da diplomacia mais errática dos argentinos.

A diplomacia republicana começa estrondosamente com um grande fracasso: o tratado de Montevideú, pelo qual o inepto Quintino Bocaiuva entregou praticamente a metade de Santa Catarina aos argentinos; felizmente, ele foi prontamente recusado pelo Congresso. Como a época era a dos tratados de arbitragem, um novo processo teve início, com a participação como árbitro do mesmo presidente americano que denunciou o tratado comercial. Por artes do destino, devido à morte do primeiro árbitro do Brasil, o Barão do Rio Branco foi chamado a defender a causa brasileira, começando aí uma série de sucessos diplomáticos que o levaria à direção da chancelaria dez anos depois. Foi um período primoroso da diplomacia brasileira, com alguns pequenos desajustes.

Mas até o advento de Rio Branco à nova sede do Ministério das Relações Exteriores, o Palácio Itamaraty, a política externa conheceria uma década tão inconstante quanto a política econômica: a “diplomacia de ferro” do Marechal Floriano Peixoto, a revolta da Armada, a guerra civil gaúcha, revoltas no interior, entre elas a humilhação do Exército pela “Troia de Barro” de Canudos, assim como a falência financeira do país, tudo isso levou o Brasil ao seu primeiro isolamento diplomático e a uma diminuição sensível de seu prestígio externo. Chegou-se ao ponto de o Brasil recusar participação na primeira Conferência da Paz da Haia, convidada pelo czar russo, em 1899. Diplomatas e historiadores reconhecem que se tratou de um tremendo erro, o fracasso do primeiro exercício de diplomacia multilateral do Brasil; o equívoco, felizmente, não se repetiria durante mais de um século, e o Brasil foi um ativo participante do multilateralismo contemporâneo, até o inusitado advento do governo deliberadamente antimultilateralista na presente fase, que inaugurou uma postura ridiculamente antiglobalista.

O Barão correspondeu, inequivocamente, a um ponto alto da política externa do Brasil, mais até que da diplomacia, por razões muito simples: ele colocou a serviço de quatro presidentes sua longa experiência adquirida em mais de duas décadas de vivência na Europa, no ponto também mais alto do colonialismo europeu, e soube bem manejar entre a Cila do velho imperialismo europeu e a Caríbdis da nova hegemonia americana, equilibrando as posturas algo antagônicas de um Nabuco claramente pró-americano e de um Oliveira Lima decididamente crítico do novo imperialismo saxão. Sua decisão de encerrar a era das arbitragens na resolução dos problemas de fronteiras, e de lhe preferir negociações diretas com os vizinhos, foi a mais adequada ao encerramento das questões

lindeiras ainda abertas, depois dos tratados inconclusos pós-Madri, El Pardo (1761) e Santo Ildefonso (1777).

No plano da ferramenta diplomática, porém, Rio Branco demonstrou um caráter arbitrário, recusando-se a fazer concursos abertos para admitir candidatos à carreira, confiando unicamente na sua opinião impressionista, que era misógina e racista, segundo os ares dos tempos. Ele ainda rompeu com uma tradição que se mantinha invariável desde 1831: o fato de se ordenar a confecção de relatórios anuais das atividades, acordos e iniciativas do ministério, já identificado com o Palácio Itamaraty desde essa época. Seu carisma foi construído à base de alguma propaganda em causa própria, uma hábil manipulação da imprensa, mas também justificada pela sua habilidade em resolver grandes problemas sem jamais retornar às práticas imperialistas da monarquia, quando guerras foram provocadas por intervenções deliberadas nos assuntos do Uruguai. Ele também organizou os Arquivos, a Mapoteca e retomou a tradição iniciada por seu pai, de ter um Consultor Jurídico para assessorar o ministério em Direito Internacional: em 1906 designou para a função o jurista cearense, mas da “Escola do Recife”, Clovis Beviláqua, que ficou no cargo até ser aposentado compulsoriamente pela Constituinte, em 1934.

O ministério passou a ser conhecido como a “Casa de Rio Branco”, numa espécie de culto à personalidade poucas vezes repetido no Brasil. Em todo caso, o Barão figurou em todos os oito padrões monetários do Brasil desde o mil-réis até o real, o que, se é uma distinção absolutamente inédita nos anais da história monetária mundial, também é uma confissão de fracasso total na longa trajetória inflacionária do Brasil, atravessando três gerações; o Barão, aliás, continua a ser representado na moedinha de 50 centavos.

As relações com os vizinhos do Rio da Prata sempre foram complicadas, desde a colônia de Sacramento, passando pela guerra da Cisplatina, a derrocada de Rosas e as intervenções no Uruguai, até as tensões com a Argentina, finalmente constituída em Estado nacional, já no pós-guerra do Paraguai. Rio Branco soube administrar bastante bem a competição naval com os vizinhos, que eram economicamente e militarmente mais poderosos, renunciando a entreveros inúteis na esfera geopolítica; deu início a um Pacto ABC, que não teve tempo de concluir, cabendo a finalização ao sucessor Lauro Muller.

Mas o Barão avaliou mal uma possível complementaridade econômica com os vizinhos, que poderia ter resultado num processo de integração bem mais precoce do

que o Mercosul dos anos 1990. O Barão se mostrou favorável a um acordo comercial com os Estados Unidos, que era discriminatório em relação à Argentina – numa época em que a cláusula de NMF raramente era incondicional e ilimitada como veio a ser sob o Gatt –, e se recusava a considerar condições vantajosas para a importação da oferta agrícola e industrial do país vizinho, a pretexto que a Argentina não adquiria o café brasileiro como o faziam os EUA desde meados do século XIX. Assim, a despeito de ter começado a montar um pacto ABC, para evitar uma corrida armamentista entre os três maiores países do Cone Sul, o Barão não conseguiu construir uma relação construtiva com nosso mais importante vizinho, o que teria evitado toda a paranoia militar que se estendeu por mais 80 anos. Nos quarenta anos seguintes, as relações se desenvolveram satisfatoriamente, até sofrerem nova deterioração a partir do governo de extrema direita em 2019.

Oswaldo Aranha – o maior chanceler brasileiro no século XX, depois do próprio Barão – tentou, é verdade, construir essa relação íntima com os imprevisíveis vizinhos; ele assinou, em novembro de 1941, um tratado de união aduaneira com a Argentina – aberto a outros vizinhos regionais, ou seja, um pré-Mercosul –, mas sua entrada em vigor foi inviabilizada pelo ataque japonês a Pearl Harbor, em dezembro seguinte, e pelo fato de que a Argentina adotou uma postura “neutralista” (de fato simpática às potências do Eixo), ao passo que o Brasil aliou-se resolutamente aos americanos. Oswaldo Aranha, um político dotado de refinada visão diplomática, demonstrou exibir uma concepção geopolítica relativamente superior àquela mantida por vários diplomatas profissionais.

A trajetória do Brasil, provavelmente teria sido bem diferente se ele, em algum momento dos anos 1930-50, tivesse sido alçado, pela via democrática, à suprema direção da nação. Nenhum chanceler, antes ou depois dele – com a provável exceção de FHC, reconhecidamente um “presidente acidental” – esteve tão próximo do poder quanto Aranha, infelizmente submisso a Vargas. Vale ler seu memorando a Vargas, do final de 1942, para o encontro que mantiveram Roosevelt e Vargas em Natal, quando da rápida passagem do presidente americano pelo Brasil, de volta da conferência em Casablanca, em janeiro de 1943: tratava não só de uma proposta de firme aliança entre os dois países, durante a guerra, mas de um cuidadoso e bem pensado planejamento econômico para o Brasil do pós-guerra, um programa de capacitação industrial e militar, infelizmente desprezado por Vargas. Um ano depois ele foi novamente sabotado pelo

presidente, que o impediu de se encontrar com Roosevelt para discutir o pós-guerra; saiu logo depois.

A despeito de todas essas qualidades, Aranha, um gaúcho machista, opôs-se ao ingresso de mulheres na carreira diplomática, a despeito de algumas (poucas) já terem sido admitidas no decorrer da Velha República (a primeira, Maria José, teve de ser defendida por Rui Barbosa, para superar as tendências manifestamente machistas dos titulares do velho Itamaraty). Mais adiante, o decreto de criação do Instituto Rio Branco, em 1945, reservou o ingresso na carreira exclusivamente para candidatos masculinos, o que só foi derrubado pelo STF em meados dos anos 1950. Ainda assim, muitos diplomatas continuaram se opondo, enquanto puderam, a essa abertura, e discriminando abertamente contra as mulheres, um comportamento execrável no caso de burocratas supostamente esclarecidos e avançados.

5.3. A difícil construção de uma diplomacia autônoma, e consciente de sê-la

Ainda na segunda metade dos anos 1950, o grande sociólogo e pensador que foi Hélio Jaguaribe, condenava a diplomacia brasileira por ser “ornamental e aristocrática”, o que de fato correspondia à visão do mundo de muitos diplomatas, mais interessados nos refinamentos da *High Politics* – como se o Brasil participasse dos conchavos do poder mundial – do que nos esforços mais prosaicos dos “Secos e Molhados”, o pequeno grupo de diplomatas “econômicos” que lutavam para conquistar melhores posições para o Brasil no comércio internacional. Ainda que de boa qualidade intelectual, a diplomacia brasileira era considerada como “muito alinhada” à dos Estados Unidos na era da Guerra Fria, o que é compreensível na estrita geopolítica dos anos 1940-50: fora dos EUA, com quem mais o Brasil obteriam financiamentos, investimentos, apoios de toda ordem num mundo ainda em recuperação na década imediata ao pós-guerra?

Acadêmicos costumam usar o conceito de “alinhamento automático” ao discorrer sobre a diplomacia dos anos Dutra (1946-1950) e a do primeiro governo militar, sob Castelo Branco (1964-1967). Essa caracterização é bastante enganosa, como se houvesse uma subordinação voluntária do governo e da política externa às posições dos EUA; submissão política nunca houve, embora nos primeiros anos da ONU, em face da nova agressividade da União Soviética, as instruções geralmente expedidas a Nova York tendessem a alinhar o Brasil às posturas americanas nas votações da ONU. O delegado brasileiro na ONU, entre 1947 e 1948, Oswaldo Aranha, chegou inclusive a

desentender-se com o chanceler Raul Fernandes por alguma “falta de coordenação” com a delegação americana em algumas votações. O fato é que os EUA eram a única potência capaz de atender o Brasil em suas demandas econômicas, financeiras, militares e outras mais. Mas nunca houve uma sujeição da política externa brasileira aos interesses nacionais dos EUA fora de uma barganha em torno de algum objetivo que o Brasil pretendia alcançar.

A “política externa independente”, iniciada por JK, mas formalmente consagrada por Jânio Quadros e Afonso Arinos, foi um expediente inteligente, e com certo atrativo de autoestima, capaz de fazer aquilo que deveria ter sido feito desde sempre: adotar as posturas e decisões em política externa que melhor conviessem ao interesse nacional, o que deveria ser considerado como normal, não excepcional. Não obstante, tanto Afonso Arinos, quanto San Tiago Dantas foram atacados pela “grande imprensa” – mas, através dela, por vários diplomatas conservadores – pela precoce inclinação terceiro-mundista da política externa e o apoio à descolonização de modo geral, das colônias portuguesas em especial, assim como pela postura de autonomia e de fiel adesão ao Direito Internacional, em face das pressões americanas na questão de Cuba. No ambiente confuso que foi o do Brasil sob o parlamentarismo, e na volta ao regime presidencialista sob Goulart, mal visto e mesmo detestado pelos militares, orientações como estas, no âmbito da política externa, confluíram para deteriorar um pouco mais o cenário político doméstico.

Ocorreu, é claro, um nítido apoio do governo americano aos golpistas brasileiros, tanto explicitamente, quanto de forma clandestina, via CIA e adidos militares. Como revelado pelas palavras do irmão do presidente Kennedy, Roberto Kennedy, então ministro da Justiça, ao presidente Goulart, em visita ao Brasil, no final de 1962 – visita acompanhada pelo embaixador Lincoln Gordon e registrada no livro do embaixador Rubens Ricupero, *A Diplomacia na Construção do Brasil, 1750-2016* (2017), que recebeu o enviado americano na Base Aérea –, os EUA se envolveram na preparação e no acompanhamento do golpe de 1964: uma força-tarefa da U.S. Navy estava a postos para materializar na prática esse apoio (em armas, combustíveis, se necessário), caso começasse uma guerra civil. Como se dizia, os Estados Unidos não tolerariam uma “nova Cuba” no continente, o que de certo modo minimizava o temor: pelas dimensões do Brasil, seria uma “nova China”. Em todo caso, aquela ilha aparentemente insignificante virou uma obsessão permanente para os militares paranoicos dos EUA e do Brasil.

Em vista dessa reativação de uma ilusória “relação especial” – que tinha sido algo estressada nos anos finais de JK e nos anos da “política externa independente” –, novos gestos foram feitos: concomitantemente à infeliz frase do embaixador em Washington, depois chanceler por breve período, Juracy Magalhães (“o que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil”), ocorreu a ainda mais infeliz participação do Brasil na Força Interamericana de Paz, patrocinada pelos Estados Unidos para intervir na crise política, e quase guerra civil, da República Dominicana, em 1965, mas não sem que o Brasil exigisse, e obtivesse, uma resolução oficial da OEA para essa aventura, para garantir, ao menos, certa legitimidade multilateral à intervenção imperial. A diplomacia brasileira, mesmo quando “alinhada”, sempre se preocupou em obter uma garantia multilateralista para a legitimação de suas ações no plano do Direito Internacional.

Não houve, entretanto, e contrariamente ao que alegam acadêmicos, nenhuma renovação do “alinhamento automático” dos anos de “americanização do Brasil” como registrado no governo Dutra. Este foi o título de uma tese de doutorado defendida anos depois por um historiador orientado pelo brasilianista Thomas Skidmore, Gerald K. Haines, que eu conheceria mais tarde como historiador oficial da CIA (ao tentar obter, justamente, documentação sobre a ação da “companhia” no golpe militar de 1964). O general Castelo Branco soube resistir às pressões do embaixador Lincoln Gordon para que o Brasil ajudasse as tropas dos EUA na sua infeliz nova “aventura” vietnamita, contaminada pela “teoria do dominó”, e que terminaria em tragédia dez anos depois.

As fricções políticas e comerciais se manifestaram quase imediatamente, ao ter o Brasil iniciado uma irresistível ascensão econômica, com ênfase no slogan cunhado pelo ministro Delfim Netto: “exportar é o que importa”. Em função da competitividade de alguns produtos exportados pelo Brasil – café solúvel, calçados, manufaturados leves –, a reação americana se fez pelo lado do tradicional protecionismo disfarçado em medidas antidumping e acusações de subsídios. O contencioso mais importante, porém, foi aquele estabelecido em torno das medidas contra a proliferação nuclear, em torno das quais estiveram de acordo as principais potências nucleares da época – EUA, URSS e Reino Unido –, que procuraram impor o recente tratado trilateral entrado em vigor em 1968 a todos os demais países. O Brasil do regime militar tinha, como vários outros países que pretendiam um status mais relevante na cena internacional ou para defesa própria (Índia, Argentina, Israel), aspiração a um programa nuclear que eventualmente

levasse ao domínio completo do ciclo, desembocando indisfarçavelmente em armas nessa vertente.

A diplomacia profissional adotou, desde o início, uma inequívoca postura de recusa daquele tratado, classificado como “iníquo e discriminatório”, posição mantida durante três décadas, até que o presidente FHC decidisse pela adesão do Brasil ao TNP (no que foi muito criticado por diplomatas e militares). O ainda diplomata, mas já em licença para o exercício de atividades no setor privado, Roberto Campos, criticou acerbamente e abertamente a postura do Itamaraty, e por isso consolidou, no final dos anos 1960, sua imagem como “inimigo” da política externa oficial e “submisso” aos desígnios americanos; pagaria um alto preço por ser um dissidente do Itamaraty.

O conflito mais relevante, contudo, que se estendeu durante algumas décadas, foi aquele se estabeleceu novamente com a Argentina, não exatamente em torno do acesso ao Rio da Prata, como no período pré e pós-independência, ou no quadro da competição naval um século depois, mas quanto à utilização dos recursos hídricos da Bacia do Prata. O acordo do Brasil com Paraguai para a construção de uma barragem binacional no rio Paraná, perto da tripla fronteira, deslançou intensa barragem contrária por parte de Buenos Aires, com acusações tão irresponsáveis, e ridículas, quanto a “inundação” da capital argentina se o Brasil decidisse abrir as comportas. O conflito – que apresentou ainda preocupantes aspectos de competição nuclear – se estendeu durante vários anos, até que, em 1979, o chanceler Saraiva Guerreiro logrou efetuar concessões para fechar um novo acordo tripartite, reduzindo a altura da barragem e o número de geradores para que a Argentina consentisse não mais apresentar objeções à construção de Itaipu, o que ela intentava inclusive nos foros da justiça internacional.

Pode ter ocorrido, no caso das relações bilaterais, reminiscência, por parte do Brasil, das difíceis relações com uma Argentina que, em épocas passadas, era bem mais avançada do que o Brasil e, por parte dela, certo despeito pela ascensão fulgurante do Brasil durante o regime militar. As acomodações recíprocas só se efetivaram com o desenvolvimento da integração, nos anos 1980 e 90, primeiro em escala bilateral, depois quadrilateral. Ainda assim não ocorreu verdadeiro desarme comercial, de parte e outra, para o estabelecimento do mercado comum estabelecido no Tratado de Assunção (1991), uma vez que nenhum dos dois governos logrou vencer velhas resistências protecionistas de seus principais setores econômicos respectivos. À diferença do problemático itinerário guerreiro entre França e Alemanha, finalmente superado com o

início da integração europeia nos anos 1950, os dois grandes parceiros do Cone Sul não conseguiram, até aqui, eliminar uma histórica rigidez soberanista e uma baixa capacidade para introduzir reformas econômicas para o acabamento da integração, fixada como objetivo político.

5.4. A diplomacia profissional, como base da diplomacia presidencial

Independentemente de diversos percalços diplomáticos, das críticas sutis de um diplomata “dissidente”, como Roberto Campos, e das frustrações nacionais no sentido de se qualificar como parceiro internacional confiável e atuante – o que basicamente se deve às insuficiências de seu desenvolvimento, ou do baixo ritmo de crescimento de sua economia, afetada por virulentos surtos inflacionários que levaram o país a seis trocas sucessivas da moeda nacional em menos de dez anos –, o Brasil logrou construir, no final dos anos militares e na redemocratização, uma política externa bastante equilibrada, muito respeitada internacionalmente, assim como uma ferramenta diplomática eficiente e atenta, ambas focadas, sobretudo, na busca de autonomia completa em seu processo decisório. As duas décadas finais do século XX e as duas primeiras do século XXI consolidaram, internamente e aos olhos do mundo, uma excelência diplomática pouco igualada em termos de padrões burocráticos registrados em países emergentes, criando uma aura de prestígio que pode ter suscitado certo insulamento e alguma arrogância nos quadros da carreira profissional brasileira. A explicação está em que a diplomacia dos presidentes foi, grosso modo, ou cabalmente, uma expressão da diplomacia profissional.

Nem tudo, porém, se apresenta com toda a pompa, glória e distinção no processo de encaminhamento prático da política externa brasileira pela diplomacia profissional. Sob a liderança dos seis governos democráticos que se exerceram no período – Collor (1990-92), Itamar Franco (1992-94), FHC (1995-2002), Lula (2003-2010), Dilma (2011-2016) e Michel Temer (2016-2018) – suas respectivas diplomacias podem ter sido, em cada etapa, diferentes entre si, mas elas foram razoavelmente convergentes com a política externa profissional, com a possível exceção, mas parcial, dos governos petistas (de 2003 a 2016). Em todos esses governos, a despeito da continuidade geral das grandes linhas da política externa, em grande medida conduzida na teoria e na prática pela diplomacia profissional, ocorreram algumas rupturas setoriais, ênfases diversas nos diversos teatros de operação e preferências políticas e ideológicas em

função das orientações presidenciais, mas as linhas de continuidade foram claramente superiores às rupturas.

Estas visaram mais o estilo do que a substância, uma vez que o Brasil continuou multilateralista, desenvolvimentista e regionalista. Por exemplo, a proclamação de Collor de que preferia ver o Brasil como o último dos desenvolvidos do que como o primeiro dos subdesenvolvidos, e com isso aproximá-lo da OCDE, chocou os diplomatas da velha escola nacionalista e desenvolvimentista, que tinham horror a esse “clube de ricos”, continuando a insistir nas teses quanto ao tratamento preferencial, mais favorável, para países em desenvolvimento. Sua ousadia em questões nucleares – que nada mais era, contudo, do que o cumprimento pleno e completo das disposições constitucionais nessa área – também confrontou os mesmos nacionalistas e os partidários militares da capacitação nuclear. O aprofundamento do Mercosul, da fase bilateral à quadrilateral, e a mudança de metodologia na liberalização, no sentido da sua automaticidade e extensão a todo o universo da pauta aduaneira, foi bastante relevante nesse processo, embora tenha, novamente, despertado reações nos mesmos setores. Ainda assim, lacunas persistiram no desarme, notadamente açúcar (do lado argentino) e setor automotivo (de ambos lados), para o qual o velho mercantilismo foi sendo renovado indefinidamente.

As iniciativas de privatização de estatais e de abertura econômica – começadas por Collor, continuadas com alguma relutância por Itamar e retomadas de forma decisiva por FHC – também foram objeto de críticas por parte das mesmas correntes nacional-desenvolvimentistas, dentro e fora do Itamaraty, para os quais políticas seguidas por Thatcher e Reagan, e propostas como as do Consenso de Washington, eram apenas grandes equívocos neoliberais. Quando apresentei minha tese no Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, com uma tese intitulada “Brasil e OCDE: uma interação necessária” (1996), fui questionado sobre minha intenção de pretender “mudar a política econômica externa do Brasil dos últimos 50 ou 60 anos”, ao que respondi positivamente, confirmando, portanto, minha irreduzível deformação neoliberal. Não obstante, o Itamaraty sempre foi suficientemente maleável para aceitar quaisquer orientações políticas e econômicas, bastando apenas que viessem de cima.

Foi exatamente isso que ocorreu, quando os companheiros ascenderam ao poder. Diplomatas que, até pouco antes estavam empenhados no “desmantelamento do Estado” e na “diminuição de espaços para políticas nacionais de desenvolvimento”, passaram a defender com ardor as novas teses de “soberania nacional” e do “Sul Global” tão pronto

as novas orientações se fizeram claras, inclusive com nítidos contornos partidários, não exatamente nacionais, como sempre defendeu o corpo profissional do Itamaraty. De fato, o que ocorreu foi a continuidade da política externa tradicional, mas com a introdução das preferências políticas dos diversos dirigentes: multilateralismo, desenvolvimentismo, terceiro-mundismo, unctadianismo, regionalismo, integração, anti-imperialismo e – não poderia faltar – antiamericanismo moderado. Numa representação gráfica da “pizza diplomática” do lulopetismo, pode-se dizer que, na maior parte dos casos, a diplomacia profissional ocupava três quartos ou até quatro quintos da política externa, sendo que apenas uma ou duas “fatias” ficavam a critério do presidente, ou do seu partido político.

O que ocorreu de diferente sob a diplomacia lulopetista foi que, contrariamente ao que se registrou sob os quatro presidentes precedentes, quando praticamente todos os assessores diretos do presidente em assuntos internacionais eram, invariavelmente, diplomatas de carreira, nos treze anos e meio de mandatos do PT – duas vezes Lula e uma vez e meia Dilma Rousseff –, a assessoria internacional foi ocupada por um *apparatchik* do PT, notoriamente conhecido por seus vínculos cubanos e uma provável submissão aos interesses do PCC (o Partido Comunista Cubano, no âmbito do Foro de S. Paulo). Havia também o fato de que o próprio presidente Lula – cujo sindicato dos metalúrgicos, a “sua” central sindical, a CUT, e o “seu” partido foram flagrantemente apoiados financeiramente por uma série de “parceiros” externos – prezava e estimulava tal tipo de “diplomacia partidária” (“entre partidos da esquerda da América Latina”, como ele mesmo expressou no auditório do Itamaraty, num dia do diplomata), ao lado das relações oficiais entre Estados. Era uma diplomacia abertamente partidária.

No caso do PT, a “pizza diplomática” continuou sendo profissional em grande medida, mas belos nacos da política externa – as relações com governos de esquerda na região e fora dela, a construção de “alianças anti-hegemônicas” e até “financiamentos” a projetos de alguns aliados – passaram ao comando do partido, inclusive certos negócios obscuros com “parceiros preferenciais”, que certamente não entravam nos expedientes e comunicações oficiais do Itamaraty. Havia um mundo propriamente paralelo nessas “relações exteriores” do PT, assim como ocorreram imensas falcatruas nos negócios domésticos do partido (e envolvendo muitas operações de financiamento externo) que redundaram numa gigantesca máquina de corrupção, já preliminarmente revelada pelo Mensalão, depois ampliada desmesuradamente no Petrolão. O Itamaraty não esteve, obviamente, envolvido nessas trapaças externas do PT, ou nas dos *apparatchiks* mais

importantes, entre eles o próprio presidente, o que não impediu a diplomacia oficial de ser colocada a serviço do grande guia, durante e sobretudo depois de seus mandatos.

Se, durante esses anos, a despeito de ter conquistado importantes posições no teatro diplomático mundial, o Brasil não aumentou extraordinariamente seu prestígio internacional – e isso não tem nada a ver com o triste resultado de 7x1 no jogo contra a Alemanha na Copa do Mundo de Futebol –, tal resultado pode ter sido devido a essas revelações vergonhosas da corrupção mastodôntica revelada pelos processos judiciais no Brasil. A face externa da corrupção sistêmica envolveu uma grande construtora nacional (a Odebrecht), que se distinguiu extraordinariamente em bilionários casos de corrupção em muitos países da América Latina e da África, com plena ajuda de seu “introdutor diplomático”, Lula em pessoa (mobilizando frequentemente o apoio das embaixadas brasileiras nos países visados pela companhia corruptora). Não apenas no âmbito da corrupção partidária, e individual, mas em vários outros aspectos da política externa, existe todo um submundo da diplomacia petista que ainda não foi suficientemente investigado.

Um relato circunstanciado da grande corrupção petista na frente externa – inclusive com citação de telegramas confidenciais do Itamaraty – figura no livro-reportagem do jornalista Fabio Zanini: *Euforia e fracasso do Brasil grande: política externa e multinacionais brasileiras na era Lula* (2017). De minha parte, ofereci um balanço do período final do período lulopetista na diplomacia neste livro: *Contra a corrente: ensaios contrarianistas sobre as relações internacionais do Brasil, 2014-2018* (2019), depois de já ter dissecado amplamente os fundamentos conceituais e operacionais do lulopetismo diplomático neste livro anterior: *Nunca antes na diplomacia...: a política externa brasileira em tempos não convencionais* (2014); na época, ainda não era possível prever que o “nunca antes” lulopetista seria algum dia amplamente superado por algo ainda maior, o “nunca antes” bolsonarista, provavelmente inexcedível desta vez...

5.5. A deformação da política externa sob a diplomacia bolsolavista

Toda diplomacia tem seus pontos altos e seus pontos baixos, dependendo das orientações presidenciais, que podem ser mais ou menos versados em filigranas da política internacional e dos limites impostos ao país no contexto regional e mundial. Na Velha República, por exemplo, um presidente turrão, e mal informado, conduziu o Brasil a se afastar zangado da Liga das Nações: ela pode não ter sido muito bem

sucedida em sua missão, mas se tratava, em todo caso, de um exercício precoce de multilateralismo, que tinha começado de maneira relativamente brilhante na II Conferência da Paz da Haia (1907), onde Rui Barbosa plantou uma das sementes conceituais de nossa diplomacia – a igualdade soberana das nações –, continuada depois nas negociações de paz de Paris (1919), com Epitácio Pessoa (eleito presidente ainda no exterior). O Brasil se afastou, politicamente, da Liga em 1926, mas continuamos a seguir suas diversas reuniões econômicas, notadamente em 1927 (comércio) e 1933 (monetária e financeira), que se constituíram, depois, em um bom aprendizado para o futuro Gatt no novo pós-guerra.

O governo Vargas levou o Brasil a um flerte com os regimes totalitários de direita, antes que Oswaldo Aranha consolidasse a aliança no campo das democracias. Dutra nos levou a um “alinhamento sem recompensa”, segundo alguns acadêmicos, mas o Brasil insistiu num Plano Marshall para a América Latina, que só viria, dez anos mais tarde, sob a forma de um banco regional e uma “aliança para o progresso”. Os militares confirmaram a orientação oficial do Estado pelo anticomunismo, mas não eram, na realidade, muito favoráveis ao capital estrangeiro, preferindo grandes estatais perdulárias, além de insistirem na ilusão proliferadora do programa nuclear completo. Houve ainda, em 1975, aquele destoante “voto antissionista”, mas a origem não estava exatamente na diplomacia, e sim na presidência, talvez preocupada com o abastecimento de petróleo. Os governos petistas, além da aliança com algumas das mais execráveis ditaduras da região e fora dela, mantiveram uma outra grande ilusão, a do “Sul Global”, uma fantasmagoria ideológica tão bizarra quanto a monumental bobagem do antiglobalismo atual.

Um dos slogans preferidos – embora mentiroso – dos governos lulopetistas era “nunca antes no Brasil”, usado como título de meu já citado livro sobre a diplomacia dessa era: *Nunca antes na diplomacia*. A parte do “nunca antes” revelou-se, contudo, profundamente equivocada, ao adentrar o Brasil, a partir de 2019, numa das fases mais esquizofrênicas de sua história política. O lado mais ridículo das muitas anomalias que caracterizam o “governo” Bolsonaro envolveu, sobretudo e principalmente, a diplomacia, submetida a uma pequena tribo de ideólogos ignorantes e fundamentalistas, identificados com o que de pior existe em matéria de teorias conspiratórias vinculadas à direita mais conservadora – na verdade reacionária – surgida nos Estados Unidos e em alguns países europeus. A partir de janeiro de 2019, o Brasil adentrou, verdadeiramente,

no reverso da medalha do Itamaraty e no outro lado da glória da tradicional diplomacia brasileira.

O “festival de besteiras” necessitaria uma enciclopédia inteira para uma descrição completa. De fato, o grau de absurdos já acumulados pela política externa esquizofrênica do bolsolavismo, e por uma diplomacia especialmente submissa aos instintos primitivos dos novos donos do poder, é de tal monta que exigiria longos desenvolvimentos analíticos para substanciar na devida forma cada um dos absurdos já registrados em posturas “nunca antes” vistas nos anais da história diplomática brasileira, ou até nos da diplomacia mundial. Apenas um punhado extremamente limitado de países – no caso liderados por governantes dessa vertente – são declaradamente antimultilateralistas, ou antiglobalistas, como os partidários dessa posição orgulhosamente a denominam.

O antiglobalismo explícito, demonstrado pelo então candidato a chanceler – aliás, numa quebra inédita dos padrões éticos requeridos de funcionários públicos em campanhas eleitorais, sobretudo no caso da diplomacia profissional –, estava explícito num blog clandestino que ele manteve durante a campanha presidencial: *Metapolítica 17: contra o globalismo* (17 era o número do candidato apoiado por ele). Revelada sua identidade em matéria da imprensa, ele obteve a leniência das chefias do Itamaraty, e continuou propagando textos de um teor inacreditável para os padrões circunspectos da diplomacia profissional. O que se pensava que fosse apenas uma estratégia de campanha, aliás medíocre, converteu-se, inacreditavelmente, em políticas oficiais, para estupefação de diplomatas brasileiros e de observadores externos. As surpresas, anunciadas apenas parcialmente durante a campanha, explodiram aos olhos e ouvidos de todos, no famoso (por más razões) discurso de posse, no qual o que menos compareceu foi uma exposição clara sobre os fundamentos e prioridades da “nova política para o povo”, e bem mais uma proliferação inédita de invectivas grandiloquentes e frases em latim, grego e tupi-guarani, garantindo que essa política seria mesmo a expressão de uma loucura fundamental.

O que era apenas anunciado durante a campanha – oposição ao multilateralismo e a um fantasmagórico globalismo, aliança estreita não exatamente, ou não apenas, com os Estados Unidos, mas com a pessoa do presidente Trump, a denúncia do “marxismo cultural” e do comunismo em geral, exemplificado pelo Foro de S. Paulo, animosidade contra a China “comunista” e preferência por Taiwan, oposição aberta a todos os acordos na área do meio ambiente (a começar pelo Acordo de Paris sobre aquecimento

global), adesão às plataformas anti-imigratórias dos xenófobos e racistas europeus, em especial às políticas do presidente Trump nessa área. e a uma série de outras posturas notoriamente em claro desacordo com as políticas tradicionalmente defendidas pelo Brasil e pelo Itamaraty –, todas as bizarrices políticas e diplomáticas materializaram-se da pior forma desde o primeiro dia do novo governo. Em alguns casos, as reações a tradicionais parceiros externos podem ter assumido a forma de uma “diplomacia presidencial aos pontapés”, gestos secundados e exacerbados por uma malta de auxiliares amadores; mais adiante se descobriu a existência de um “Gabinete do Ódio”, mas voltado aos “inimigos” internos do governo, mas que também abasteceu alguns tuites furiosos do chanceler acidental contra praticamente todos os seus antecessores.

O espetáculo de bizarrices começou pelo apoio manifestado, no dia da posse, pelo chanceler, seguido do próprio presidente, à instalação de uma base militar americana no Brasil, o que teve de ser de prontamente rechaçado pelos oficiais militares do governo. Continuou pela denúncia do Pacto Global das Migrações, um instrumento absolutamente inócuo do ponto de vista da soberania nacional, ou da legislação própria, consistindo apenas de uma carta de boas intenções quanto ao tratamento da população migrante – imigrantes ou refugiados –, positiva para um país que, como o Brasil, exhibe dez vezes mais emigrantes do que imigrantes. Foi absolutamente descortês com o sistema multilateral na área do meio ambiente, ao recusar sediar – como acordado pelo governo anterior – a 25ª quinta Conferência das Partes (COP-25), que teve de ser abrigada pelo Chile e finalmente realizada em Madri: a razão principal era a recusa pelos principais responsáveis do novo governo do Acordo de Paris, ameaçado de denúncia, o que acabou não se confirmando pela oposição sensata dos representantes do agronegócio, temerosos dos maus efeitos sobre o comércio internacional do setor.

Mesmo com essa contenção, as posições que passaram a ser defendidas pela diplomacia bolsolavista nessa área foram tão agressivas que resultaram em vários confrontos e crises com países apoiadores de teses identificadas com a sustentabilidade (o que encaixou o Brasil no bloco dos antiambientalistas). Na COP-25 de Madri o governo chegou a designar quatro “agentes de informação” da ABIN apenas para monitorar as atividades dos “maus brasileiros” – como reconhecido pelo chefe do GSI, general Heleno – e das ONGs ambientalistas, tidas não apenas como “inimigas do governo”, mas como estimuladoras da “destruição” dos recursos naturais, das próprias queimadas na Amazônia e no Pantanal (como afirmado expressamente pelo presidente). Mesmo o anúncio tão celebrado do acordo Mercosul-União Europeia corre o risco de

não ser concretizado na prática, uma vez que um dos seus componentes é justamente o conceito de comércio “sustentável”, quando o Brasil tem, no plano das políticas de meio ambiente, o governo mais deliberadamente “insustentável” de todos os tempos. A verdade é que não basta a letra fria desse tratado para ocupar o lugar de algo até aqui inexistente: a falta de confiança dos europeus no cumprimento de suas disposições pelo Brasil de Bolsonaro. Não se trata aqui de falta de confiança no Itamaraty, mas em outros setores do governo brasileiro.

Não caberia, nos limites deste ensaio, uma descrição completa do conjunto de posturas em clara ruptura com os padrões tradicionais da política externa do Brasil e com os métodos de trabalho da diplomacia tradicional do Itamaraty, ou até em relação com disposições do CSNU (como questões afetas ao conflito Israel-Palestina). Os exemplos são numerosos e muitos deles já foram abordados por este autor numa série de livros publicados desde meados do primeiro ano do governo: *Miséria da diplomacia: a destruição da inteligência no Itamaraty* (2019); *O Itamaraty num labirinto de sombras: ensaios de política externa e de diplomacia brasileira* (2020) e *Uma certa ideia do Itamaraty: a reconstrução da política externa e a restauração da diplomacia brasileira* (2020), todos eles disponíveis em ferramentas de comunicação social. Mas pode-se, numa listagem sumária, identificar as características principais da antidiplomacia em curso atualmente sob o comando de pessoas singularmente ineptas nessa área (com exceção do próprio chanceler accidental, mas este totalmente submisso aos primeiros).

Já se destacou aqui o traço distintivo principal da política externa, que é o seu antimultilateralismo esquizofrênico, algo incompreensível e inaceitável sob qualquer critério pelo qual possa ser julgada essa política. Mas, a característica básica da sua diplomacia é o seu extremo servilismo aos interesses do governo Trump, o que confronta claramente vários aspectos dos interesses nacionais: no comércio bilateral, nas posturas defendidas em órgãos internacionais, no relacionamento do Brasil com o principal parceiro comercial, a China, assim como no âmbito regional. Nesta área, um aspecto se destaca, pois ele confronta diretamente toda a política externa brasileira nas quatro décadas anteriores: os esforços de integração regional, em especial, a construção de um estreito relacionamento político e econômico com a vizinha Argentina. Aliás, não existe praticamente menção, nas declarações do governo ou da diplomacia oficial, aos conceitos de América do Sul ou de América Latina: só existem menções frequentes à “América”, não às Américas, apenas ao conceito americano do termo. Este, no entanto,

só engloba os EUA e o próprio Brasil, e o chanceler acredita que o Brasil faça parte de um indefinido “Ocidente”, cuja defesa estaria a cargo do presidente americano e só dele, de quem dependeria nossa salvação como nação parte de uma “civilização judaico-cristã”.

Outro elemento propriamente absurdo da diplomacia bolsolavista – pois que contrário ao status constitucional do Brasil como país laico, ou secular – remete à defesa da religião em geral, e do cristianismo em particular, como fazendo parte de um suposto arsenal de princípios e valores que deveriam guiar a diplomacia brasileira em foros internacionais. Uma outra inovação inédita – mas deprimente para os defensores dos direitos da mulher, e de quaisquer outras minorias sexuais – refere-se a uma ridícula denúncia da “ideologia do gênero”, pois se afirma que ela poderia, supostamente, encobrir eventuais medidas favorecendo formas disfarçadas de iniciativas “abortistas” por parte dos “globalistas” e das organizações internacionais vinculadas a esses temas de direitos humanos. Imagino o constrangimento da embaixadora representante do Brasil junto ao Conselho de Direitos Humanos em Genebra, ter de se pronunciar, de acordo com as instruções de Brasília, contrariamente às propostas relativas aos direitos das mulheres, ou das meninas e adolescentes, no caso de gravidez indesejada (ou forçada).

O antiglobalismo passa obviamente na frente de qualquer outro elemento bizarro da atual diplomacia: ele é simplesmente esquizofrênico, e praticamente inócuo, uma vez que o governo – pelo seu lado econômico supostamente “liberal” – é levado a apoiar o ingresso do Brasil na OCDE, a entidade representativa do mais puro globalismo, assim como o acordo do Mercosul com a União Europeia, outra entidade que pertence à mesma família dos “tecnocratas sem alma”, vocacionados a “retirar soberania” dos Estados nacionais. De fato, fica difícil conciliar o discurso aberrante do antiglobalismo, dos aloprados da diplomacia, ao lado da promoção ativa da inserção do Brasil nas entidades globalistas mais ativas pelos tecnocratas da área econômica, inclusive da parte dos representantes do agronegócio; de resto, a defesa entranhada do nacionalismo ou da soberania nacional na condução dos interesses nacionais, não combinaria, aliás, com a própria atuação do país nas demais organizações do multilateralismo econômico, e até de entidades “minilateralistas” como o Brics, a CPLP, o Pró-Sul, inclusive uma de caráter religioso, como a Conferência de Ação Política Conservadora, que é internacional.

O lado mais patético, e terrivelmente prejudicial aos interesses do Brasil e da sua imagem no plano regional e internacional, é uma perfeita ignorância do conceito e da realidade da circunstância geográfica fundamental do Brasil, que é o espaço sul-americano e o dos processos de integração regional. O Brasil é o único país que poderia, de fato, liderar (no sentido de iniciativa, não de comando exclusivo) um processo gradual de reaproximação conceitual dos diversos esquemas existentes de integração na América do Sul, hoje praticamente fragmentada e incapaz de dar continuidade aos esforços de estabelecimento de vínculos físicos e de renegociação dos acordos comerciais, no sentido de sua adequação aos novos padrões de liberalização que vem sendo adotados em outros esquemas (TPP, RCEP, etc.). No entanto, uma visão abrangente quanto ao futuro da região vem sendo dificultada pela miopia ideológica dos novos responsáveis, que ainda mantêm a divisão anacrônica dos aliados de direita e inimigos de esquerda.

A visão negativa da região e dos projetos de integração desenvolvidos nas últimas décadas se deve, em grande medida, à influência que eles imaginam existir do Foro de S. Paulo, às iniciativas institucionais do passado, tendentes a isolar os Estados Unidos desse espaço – Unasul, Conselho de Defesa, Calc, Celac e outras entidades exclusivamente sul-americanas ou latino-americanas – e a promover os governos progressistas e de esquerda no continente. Para um governo que prometia uma “política externa sem ideologia”, e um comércio exterior idem, trata-se, manifesta e claramente, de um dos governos mais ideologicamente motivados das últimas décadas, ou talvez em toda a história da política externa brasileira. Trata-se, no limite, de uma visão similar, se não semelhante, à da Alba patrocinada pelo coronel Chávez, que pretendia estabelecer comércio preferencial com os “irmãos latino-americanos”, desde que libertos dos projetos de dominação “imperiais”. Uma amostra desse tipo de visão transpareceu desde o programa do então candidato, em meados de 2018, quando se prometia isto: “Não mais faremos acordos comerciais espúrios ou entregaremos o patrimônio do Povo brasileiro para ditadores internacionais.”

Ao praticamente ignorar os processos de integração regional – e ao preferir uma estreita aliança com os EUA, que desde então e até aqui se revelou tremendamente prejudicial aos interesses concretos do Brasil, não só no comércio, mas igualmente na sua imagem internacional – e ao manter uma política confrontacionista com o principal vizinho regional – por causa do retorno do peronismo ao poder na Argentina –, o governo bolsolavista reduziu praticamente a zero sua influência na região e condena-se

ao isolamento completo, mesmo junto a governos de direita, que tendem a ser mais pragmáticos na defesa de seus interesses econômicos e comerciais.

Em outros termos, o principal relacionamento do governo Bolsonaro ficou dependente das incertezas políticas dos EUA ou de limitadas alianças com governos supostamente alinhados com as mesmas posições conservadoras: Polônia, Hungria, talvez Índia (mas que exhibe uma diplomacia tradicionalmente terceiro-mundista e mais focada em seus interesses estratégicos imediatos). Ironicamente, o maior apoio que o governo Bolsonaro poderia receber viria de um de seus principais parceiros, justamente a China, tão comprometida com a defesa da soberania nacional que – mas apenas formalmente – o próprio governo brasileiro atual (claramente disposto a ceder em quase toda a linha para se adequar aos interesses exclusivos do governo Trump).

Mais grave ainda seria uma adesão do Brasil aos interesses do governo Trump, ou mesmo dos EUA, como país, na atual disputa geopolítica com a China, não apenas em seus aspectos hegemônicos mais gerais, mas também, e principalmente, em aspectos concretos, como no caso do leilão do 5G, em relação ao qual a pressão americana faz tudo para afastar a participação da chinesa Huawei. Em todas as áreas de interesse substantivo do Brasil – sobretudo nos mercados dos produtos brasileiros de exportação, na atração de investimentos diretos estrangeiros, na aceitação de padrões adequados de sustentabilidade ambiental, na antiga postura de líder sul-americano –, a diplomacia bolsolavista tem um efeito arrasador, que pode ainda se manifestar em prejuízos concretos para o Brasil. Nesse caso, as políticas atuais, que podem estar ou ficar em contradição com os interesses do agronegócio, dos empresários industriais ou dos banqueiros e grandes capitalistas, serão forçadas a recuar, abrindo espaço para posturas diplomáticas mais sensatas ou simplesmente “normais”.

Independentemente do que venha a ocorrer na continuidade do mandato do governo Bolsonaro, a partir dos seus primeiros dois anos, e até onde se possa ir com as atuais políticas destrutivas, o fato é que a imagem do Brasil, sua capacidade de atuação regional, e mesmo internacional, seu poder de iniciativa nos foros multilaterais – que continuam relevantes e a principal base da diplomacia contemporânea, a despeito da postura ridícula da diplomacia bizarra – já se encontram seriamente comprometidos pela série inacreditável de equívocos cometidos e reiterados por dirigentes claramente ineptos e ignorantes em face desses desafios. Até o momento, o presidente e seus principais auxiliares ainda desfrutam de algum apoio político, por justamente contemplarem as obsessões políticas e ideológicas de uma parte do eleitorado, mas os

custos dessas políticas e posturas podem se manifestar daqui para a frente, sobretudo em relação à temática ambiental e à “armadilha de Tucídides” que os paranoicos americanos – do Pentágono e da academia – querem empurrar para outros países, no antagonismo artificialmente criado em torno de uma disputa hegemônica unilateral contra a China.

Em conclusão a este breve ensaio sobre o “reverso da medalha” da diplomacia brasileira, pode-se afirmar que a atual diplomacia bolsolavista é a que mais perfeitamente representa o “outro lado da glória” da tradicional política externa brasileira, identificada, desde os anos 1930, pelo menos, com uma ideologia do desenvolvimento, como descrito de maneira apta pelo embaixador Rubens Ricupero em vários de seus trabalhos sobre as grandes linhas históricas da diplomacia brasileira. Esta breve análise das principais características da atual política externa permite constatar seu afastamento dos principais objetivos que foram os seus durante o último século, o desenvolvimento e o impulso aos grandes temas econômicos e comerciais nos principais foros multilaterais.

O que se tem, em seu lugar, é uma insossa defesa de um “ocidentalismo” que não apresenta qualquer conexão com algum interesse concreto do Brasil atual – já distante dos tempos da Guerra Fria –, a adesão a pautas ideológicas – antiglobalismo, religiosidade piegas, anticomunismo ingênuo (na verdade absolutamente irracional) – ou a pautas que são contrárias aos interesses concretos do país (adequação a agenda da sustentabilidade, que é essencial ao agronegócio, praticamente a metade das exportações brasileiras e o seu futuro incontornável no horizonte previsível, imigração produtiva, integração regional), o que mais do que crimes contra o desenvolvimento do Brasil, são erros primários de quem se pretende dirigente político do país.

A governança brasileira, em especial na área externa, se apresenta atualmente como uma verdadeira terra arrasada, e a imagem do país no exterior, como também já caracterizou o embaixador Ricupero, é a de um “pária internacional”. Tudo isso passará, mas o imenso retrocesso já produzido pesará terrivelmente, nos anos à frente, nos anais da diplomacia nacional. O dever de todo diplomata profissional, no caso de tragédias como a que se apresenta pela ação do governo bolsonarista, é o de oferecer denúncia e de opor resistência – pelo menos intelectual – em face do cenário de destruição das bases conceituais da diplomacia e de um quadro de retrocesso no patrimônio acumulado até aqui pela política externa brasileira. Meu testemunho foi oferecido no presente texto.

Paulo Roberto de Almeida
Brasília, 3772: 16/10/2020; revisão: 21/10/2020
Nova redação: 10/12/2020

6. Relações com o Big Brother e os vizinhos regionais

Introdução: a importância da descontinuidade, em circunstâncias inéditas

Como toda política governamental em regimes democráticos, a política externa de um determinado governo pode apresentar continuidades ou descontinuidades em relação às orientações precedentes, assim como na perspectiva do próximo mandato, vista a alternância no poder. A política externa tende, no entanto, a se caracterizar mais pelas primeiras do que pelas rupturas, em vista de compromissos externos já assumidos por governos precedentes, pelas tendências fortes presentes nos grandes fluxos correntes – comércio, investimentos, movimentos migratórios, alianças militares – ou em função da própria agenda internacional. Esta carrega temas da regulação global que se arrastam durante anos, justamente em razão de posturas mais conservadoras dos governos, que hesitam ao máximo em assumir determinados compromissos que os obriguem a modificar a legislação interna, com seus custos políticos e sociais envolvidos em novos arranjos bilaterais, regionais ou multilaterais.

Tal caracterização de ordem geral não se aplica, contudo, nem ao caso do governo Trump, entre 2017 e 2020, nem ao do governo Bolsonaro, desde 2019, ambos apresentando diversos e importantes pontos de ruptura em relação às políticas externas respectivas no confronto com as tendências imediatamente precedentes e até na longa continuidade histórica; tais fatos apresentam relevância não apenas no plano das relações bilaterais, como no contexto regional e, mais importante, no domínio da política internacional e no quadro do multilateralismo político e econômico, que ambos governos rejeitam justamente, com base em pressupostos ideológicos que não havia frequentado as diplomacias nacionais em governos precedentes. Esse caráter inédito dos governos impacta cada uma das áreas que serão examinadas a seguir.

6.1. A importância histórica das relações regionais e hemisféricas

A independência é um atributo natural da existência dos Estados constituídos. Assim foi na formação do Estado brasileiro, na conjuntura histórica de 1820-22. No contexto da revolução do Porto, em 1820, e da convocação das cortes constituintes de Lisboa, em 1821, estadistas das duas grandes partes constitutivas do Reino Unido de Portugal e Algarves (1815) tentaram preservar sob a mesma administração bragantina o

grande império marítimo português construído ao longo de mais de três séculos: Hipólito da Costa, em Londres, Silvestre Pinheiro Ferreira, conselheiro de D. João VI no Rio e depois em Lisboa, e o próprio José Bonifácio, o primeiro ministro brasileiro do gabinete do Príncipe Regente D. Pedro, tentaram preservar a unidade política do grande império, mantendo sua capital no Rio de Janeiro. Os esforços se revelaram impossíveis, inclusive porque, depois da República americana no hemisfério setentrional, todas as demais colônias ibéricas estavam se declarando independentes.

Mesmo se o “patriarca da independência” não apreciava quase nada o gênio de Napoleão – inclusive porque ele lutou na resistência portuguesa contra a invasão das tropas francesas, em 1807 –, ele devia seguir um dos aforismos mais célebres do general corso, segundo o qual “um Estado deve fazer política de sua geografia”. Antes mesmo de ser declarada a independência, José Bonifácio, encarregado dos assuntos externos do até então Reino Unido do Brasil, e logo depois o primeiro chanceler do Estado independente, despachou um emissário a Buenos Aires (a título de agente consular) e um encarregado de negócios a Washington, que logo obteve, em 1824, o reconhecimento da independência do Brasil pelos Estados Unidos, antecedendo a própria Grã-Bretanha, que patrocinaria o reconhecimento por Portugal, em 1825. Essa primeira orientação americana da política externa do Brasil seria, no entanto, distorcida nos anos seguintes, imediatamente após o exílio de José Bonifácio, mas sobretudo devido ao envolvimento de D. Pedro nos negócios de Portugal, tentando garantir o trono para sua filha Maria da Glória, nas disputas que manteve com seu irmão D. Miguel, mesmo depois de sua abdicação e retorno a Portugal em 1831.

Tem início nas Regências uma consistente política externa americanista, em nada dependente da Doutrina Monroe (1823), mas determinada por uma desconfiança em relação aos interesses das grandes potências europeias no hemisfério americano. Essa política tinha começado mal, desde a invasão do Uruguai, incorporado na independência como Província Cisplatina, o que motivou uma primeira guerra contra a Argentina, terminada com o armistício de 1828; uma segunda guerra, contra o ditador Rosas, em 1852-53, confirmou o Brasil como um “imperialista” sem pudor, até pelo menos a guerra do Paraguai, terminada em 1870, quando o Brasil passa a defender zelosamente a sua independência com respeito às intrusões anexionistas da Argentina. Mas é justamente nessa época que surge o Partido Republicano, com seu famoso slogan: “Somos da América e queremos ser americanos”. No mesmo período, os Estados Unidos já eram o maior importador do principal produto brasileiro de

exportação, o café, situação que se prolongaria numa relação especial com mais de um século de duração. Eles também foram os primeiros a reconhecer a proclamação da República no Brasil, em 1889, que logo assumiria o nome oficial de Estados Unidos do Brasil e que contou com o apoio americano na revolta da Armada em 1893.

6.2. Da aliança não escrita aos impasses políticos e econômicos

Foram os monarquistas Rio Branco e Joaquim Nabuco, colocados a serviço da diplomacia republicana, que administraram a transição entre a preeminência europeia nas relações externas do Brasil, econômicas – financeiras, comerciais, tecnológicas – e culturais, e um inevitável equilíbrio com, e logo predominância ascendente, dos Estados Unidos nos crescentes fluxos de todos os tipos entre o hemisfério norte, desenvolvido, e os atrasados países ao sul do Rio Grande. A doutrina Monroe foi complementada, nessa época, pelo Corolário Roosevelt, a política do “grande porrete” de Theodore Roosevelt, que pretendia reservar aos Estados Unidos o direito de intervir nos assuntos latino-americanos, em especial caribenhos e centro-americanos, mas no caso do Brasil foi uma espécie de “aliança não escrita”. Os investimentos americanos no Brasil tiveram início logo após a Grande Guerra e as relações comerciais cresceram antes da Segunda Guerra, com uma forte competição da Alemanha nos anos 1930.

A partir da grande aliança consolidada por Oswaldo Aranha nos anos 1934-1944, enquanto embaixador em Washington, depois chanceler do Estado Novo, o Brasil conhece um processo de “americanização”, reforçado no auge da Guerra Fria, com a assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (1947) e com Acordo de Assistência militar de 1953, que só será denunciado pelo presidente Ernesto Geisel, em 1977. Ponto alto nessa aliança foi o apoio americano por ocasião do golpe militar de 1964, logo seguido pela participação do Brasil na intervenção patrocinada pelos Estados Unidos na guerra civil da República Dominicana, no ano seguinte. Mas, o governo Castelo Branco resistiu aos pedidos americanos para seu envolvimento na guerra do Vietnã, assim como Vargas tinha resistido às pressões para a participação de tropas brasileiras na guerra da Coreia, ainda que no quadro de uma resolução do Conselho de Segurança.

A partir de meados dos anos 1960 começam a emergir fricções entre o Brasil e os EUA, e não apenas propósito de questões comerciais (sobretaxas americanas a calçados ou café solúvel), e sim em questões mais relevantes do ponto de vista da hegemonia americana em questões de segurança internacional. A política externa

brasileira recusa terminantemente, por iníquo e discriminatório, o Tratado de Não Proliferação Nuclear, negociado entre as grandes potências da área – EUA, URSS e Reino Unido – e “oferecido” ao resto do mundo; a recusa persistiria por três décadas, até que o governo Fernando Henrique Cardoso – já no quadro da proibição do desenvolvimento de armas nucleares pela Constituição de 1988 – decide pela adesão ao TNP, para diminuir o cerceamento americano às tecnologias de ponta.

A diplomacia lulopetista administrará um discreto, mas eficiente bloqueio aos interesses americanos na região latino-americana, começando pela implosão, em 2005, do projeto hemisférico de uma Área de Livre Comércio das Américas, continuando com instituições exclusivamente latino-americanas: a Comunidade Sul-Americana de Nações, substituída por iniciativa chavista por uma União das Nações Sul-Americanas, seguida pela Calc e logo em seguida, com a integração do México e de outros pequenos países do Caribe e da América Central, a Celac. A Unasul, que deveria ter um secretariado no Rio de Janeiro, passou a dispor, graças aos abundantes petrodólares de Hugo Chávez, de uma monumental sede em Quito, então um aliado bolivariano; ela abrigou ainda um Conselho Sul-Americano de Defesa, de interesse dos militares brasileiro, e de um outro voltado para a integração física do continente. Mas, antes mesmo da grande ruptura trazida pela diplomacia bolsonarista na política externa brasileira, o continente já se fragmentava em propostas econômicas e políticas divergentes, depois da grande primazia esquerdista.

A administração Temer, que pode ser classificada *ex-post* como de transição, fez com que a política externa oficial e a diplomacia profissional do Itamaraty retomassem os padrões anteriores de trabalho, de conduta e de orientação que sempre foram os seus nas duas décadas subsequentes à democratização, ou seja, a busca de autonomia no cenário mundial, o apoio fundamental ao direito internacionais e ao multilateralismo, o reforço (pelo menos tentativo) em prol da integração regional e do desenvolvimento nacional. Os dois chanceleres sucessivos foram senadores do PSDB, que ficaram na oposição durante os três lustros do lulopetismo, mas que eram grandes caciques do tucanato paulista, respectivamente José Serra e Aloysio Nunes. As relações com os Estados Unidos foram corretas, mas não mais do que isso, uma vez que, a partir da eleição de Trump, no final de 2016, apenas alguns meses depois da transição definitiva do lulopetismo para a socialdemocracia, não havia simplesmente tempo para que fossem tomadas grandes iniciativas no plano bilateral ou em outras esferas.

6.3. Bolsonaro e uma inédita relação de alinhamento sem barganha

As relações bilaterais Brasil-EUA sempre foram marcadas pela evidente assimetria das condições primárias em cada um dos lados, o que raramente foi um problema para a política externa brasileira. A despeito da notória dependência de Portugal para com a Grã-Bretanha – e não só na era napoleônica –, a diplomacia imperial poucas vezes se dobrou aos caprichos da potência hegemônica do século XIX: depois da pesada herança legada pela Coroa lusitana – tratados desiguais de 1810, dívida para com banqueiros ingleses –, o Brasil navegou tanto quanto pode nos meandros da política regional e mundial, chegando inclusive a romper relações diplomáticas quando o ministro inglês no Rio de Janeiro mostrou-se por demais arrogante em face de um Brasil manifestamente desprovido de capacidade naval de retaliação. A República pública também herdou um pesado legado sob a forma de uma enorme dívida externa em libras, mas sua diplomacia soube administrar bastante bem a transição da velha hegemônica britânica para a nova preeminência econômica americana: mas só saímos do âmbito da libra esterlina para o universo crescentemente dominantes do dólar às vésperas da Segunda Guerra, deslocando nossos pagamentos externos de Londres para Nova York a partir de 1939.

Acadêmicos gostam de enfatizar um “alinhamento sem barganha” que teria existido no imediato pós-guerra, no governo Dutra, e novamente na imediata sequência do golpe de Estado militar de 1964, sob o governo Castelo Branco, o que não corresponde inteiramente à verdade. Os dirigentes do Brasil e os de sua diplomacia sempre procuraram administrar as relações exteriores do país na busca quase obsessiva daquele objetivo que foi o brasileiro até pelo menos os anos 1980: o desenvolvimento, o que significava industrialização, com aporte de capitais estrangeiros (em vista da insuficiência da poupança nacional), por meio de financiamentos públicos e multilaterais, investimentos diretos, cooperação em ciência e tecnologia, acesso a mercados externos para os nossos produtos – que passaram de primários a manufaturas a partir do final dos anos 1960 –, intercâmbios com uma grande diversidade geográfica de parceiros comerciais e, sobretudo, um renitente protecionismo, a despeito de alegadas orientações “liberais” em economia eu, de fato, nunca existiram.

Antes mesmo dos petistas terem conseguido implodir – com a ajuda de seus amigos bolivarianos do continente – o projeto americano da Área de Livre Comércio das Américas, em 2005, o governo FHC já tinha fundadas dúvidas quanto ao desequilíbrio de ofertas de abertura e demandas de concessões por parte dos EUA, o que

provavelmente teria inviabilizado de toda forma a consecução da ALCA, mesmo na ausência da oposição ideológica dos governos de esquerda da região. A diplomacia lulopetista, por sua vez, foi consistente no objetivo de construir instituições e mecanismos exclusivamente latino-americanos ou sul-americanos, para afastar da região a influência dos EUA, ou da OEA, chamada pelos cubanos de “ministério das colônias americanas”: Unasul, Conselho de Defesa, CALC, Celac, tentativas de integração física, energética, etc., ademais do reforço (pelo menos político) do Mercosul. Muito desse esforço também se fez em nome do aumento do comércio intrarregional sul-americano, especificamente das exportações brasileiras em manufaturados, tomando mercados que antes eram dos Estados Unidos. De fato, o comércio do Brasil com a região cresceu muito nos anos 2000, em detrimento talvez dos EUA, embora, ao mesmo tempo, e paradoxalmente, se manifestava, pela primeira vez em décadas, um déficit comercial bilateral no comércio Brasil-EUA.

O retorno a uma coalizão partidária centrista, quando do impeachment da presidente Dilma Rousseff, não significou a reconstrução dos antigos laços com os EUA, mas a simples retomada da diplomacia autônoma e equilibrada que foi a do Itamaraty desde o segundo governo do regime militar. A grande surpresa, antes do início do governo Bolsonaro, não foi o fato de se ter anunciado uma preferência por uma “relação especial” com os EUA, pois tal postura poderia ser enquadrada numa nova orientação hemisférica, ou “ocidentalista”, do Brasil, dissonante em relação ao que vinha sendo registrado nas últimas décadas – quando a política externa foi enfaticamente terceiro-mundista e moderadamente antiamericana –, mas ainda assim capaz de ser acomodada numa diplomacia pretensamente voltada para novas iniciativas com o grande parceiro tradicional do Brasil durante todo o século XX. Na verdade, o fato absolutamente surpreendente foi, mais exatamente, uma adesão inexplicável à pessoa do presidente Trump, no quadro de uma completa transformação das bases conceituais da diplomacia, que saiu da independência assumida em relação às grandes potências, da defesa do direito internacional e do multilateralismo, em troca de uma indefensável rejeição deste último em nome de teorias conspiratórias da nova direita americana, marcadamente anti-ONU e contra a suposta ameaça do comunismo internacional (não mais representada pela Rússia e sim pela China).

As “inovações” tiveram início logo no dia da posse do presidente, quando o chanceler brasileiro, na presença do seu parceiro americano, disse estar de acordo com a instalação de uma base americana no Brasil, para receber um pronto rechaço de todos os

ministros militares do governo. Elas continuaram no seguimento imediato dos contatos com os agentes mais radicais do governo Trump, como o então Secretário de Segurança Nacional John Bolton em prol da adesão do Brasil numa aventura eleitoreira de Trump contra o governo Maduro, disfarçada de “ajuda humanitária à população da Venezuela, a partir das fronteiras do Brasil e da Colômbia, tentando produzir uma cisão no Exército bolivariano. Novamente os militares brasileiros se opuseram a qualquer tentativa de forçar a mudança de regime no vizinho do Norte, sendo que o vice-presidente, general Hamilton Mourão, teve de chefiar, no lugar do chanceler, a delegação brasileira a uma reunião do Grupo de Lima, na qual ele reiterou o rechaço completo a qualquer provocação militar contra a ditadura chavista. Outras novidades surgiram, como o apoio solitário do Brasil, mas na companhia de Israel, à posição do governo americano na questão das sanções unilaterais dos EUA a Cuba, contra uma postura que a diplomacia brasileira mantinha há mais de 40 anos a respeito desse tipo de medida, que poderia inclusive ser eventualmente usada contra o Brasil; novos apoios foram protagonizados – sempre em contradição com posições tradicionais do Brasil na esfera do multilateralismo político – a propósito da eliminação pelos EUA, no Iraque, do general iraniano chefe das Brigadas Revolucionárias, e também quando da apresentação de um desequilibrado “plano de paz” de Trump para a Palestina, quando nenhum aliado ocidental dos EUA ousou sustentar uma denegação tão patente dos direitos do povo palestino.

As surpresas foram realmente surpreendentes, na medida em que o presidente havia prometido uma diplomacia “sem ideologia”, e o que mais compareceu nas declarações e posturas assumidas pelo chefe de Estado e pelo seu chanceler indicado – um diplomata júnior, sem qualquer experiência de comando de embaixadas ou de missões no exterior – foi justamente uma inversão completa dos padrões de trabalho do Itamaraty e de outros órgãos envolvidos em temas com interface externa (em meio ambiente, por exemplo, e mais gravemente na área dos direitos humanos). Em lugar da avaliação técnica e de uma consulta estrita aos interesses nacionais, sempre conduzidos, até 2018, com absoluta isenção por um corpo de diplomatas profissionais, passou-se à consideração de elementos estranhos ao trabalho diplomático habitual, de fundo religioso, de oposição a um suposto comunismo ameaçador, de negação a quaisquer direitos de minorias sexuais ou de proteção às mulheres que poderiam representar “ideologia de gênero” (sic) ou possibilidade de aborto (que já está contemplado na legislação brasileira em casos especiais). A intromissão de elementos ideológicos da

diplomacia do novo governo, especificamente vindos da franja lunática da direita alternativa americana fortemente influenciada pelo negacionismo das teorias conspiratórias também esposadas pelo presidente Trump, encontrou uma das expressões mais bizarras na acusação do chanceler ideológico de que a China estaria na origem de um “comunavirus” que teria sido disseminado pela China com o objetivo de fragilizar o Ocidente (que, para ele, teria um “salvador natural” no presidente Trump).

Mais grave ainda, do ponto de vista do interesses materiais concretos do Brasil, foi representado por uma série completa de concessões unilaterais feitas pelo governo brasileiro ao presidente Trump, para ajudá-lo em sua tentativa (finalmente frustrada) de reeleição em 2020: importação sem tarifas de etanol e de trigo americano (contra interesses de produtores brasileiros e eventual importação adicional de grãos da Argentina); aceitação de novas restrições unilaterais, mediante salvaguardas ilegais, de aço e alumínio brasileiro (sem que o governo introduzisse uma reclamação na OMC); acompanhamento das posturas de Trump no casos de políticas de meio ambiente (uma ameaça potencial ao agronegócio), de antiglobalismo (o que levou a diplomacia brasileira ao ridículo), de restrições a imigrantes (o que confrontou diretamente os interesses do enorme contingente de brasileiros residentes nos EUA), ignomínia ainda prolongada na denúncia pelo Brasil do Pacto Global das Migrações, um instrumento absolutamente inócuo do ponto de vista da soberania nacional e que havia sido assinado pelo Brasil três semanas antes de se encerrar o governo Temer. Na mesma tendência da adesão irrefletida às posições do governo Trump em matéria de meio ambiente situa-se o abandono pelo governo Bolsonaro do compromisso anteriormente assumido de sediar a 25ª quinta Conferência das Partes (COP-25), que teve de ser acolhida pelo Chile, para ser finalmente realizada em Madri: as posturas domésticas e externas do governo nessa área confrontam diretamente interesses do agronegócio brasileiro, que teme ser sancionado nos mercados externos em vista queimadas e destruição das florestas naturais do Brasil.

O fato é que a característica básica da diplomacia bolsonarista revelou-se ser o seu extremo servilismo aos interesses do governo Trump, o que confronta claramente vários aspectos dos interesses nacionais: no comércio bilateral, nas posturas defendidas em órgãos internacionais, no relacionamento do Brasil com o principal parceiro comercial, a China, assim como no âmbito regional. Nesta área, um aspecto se destaca, pois ele confronta diretamente toda a política externa brasileira nas quatro décadas anteriores: os esforços de integração regional, em especial, a construção de um estreito

relacionamento político e econômico com a vizinha Argentina. Aliás, não existe praticamente menção, nas declarações do governo ou da diplomacia oficial, aos conceitos de América do Sul ou de América Latina: só existem menções frequentes à “América”. Esta, no entanto, só engloba os EUA e o próprio Brasil, e se acredita que o Brasil faça parte de um indefinido “Ocidente”, cuja defesa estaria a cargo do presidente americano.

6.4. A desintegração regional e o desalinhamento com os vizinhos

Ao praticamente ignorar os processos de integração regional – e ao preferir uma estreita aliança com os EUA, que até agora se revelou tremendamente prejudicial aos interesses concretos do Brasil, não só no comércio, mas igualmente na sua imagem internacional – e ao manter uma política confrontacionista com o principal vizinho regional – por causa do retorno do peronismo ao poder na Argentina –, o governo bolsolavista reduziu praticamente a zero sua influência na região e condenou-se ao isolamento completo, mesmo junto a governos de direita (como no Chile e no Uruguai), que tendem a ser mais pragmáticos na defesa de seus interesses econômicos e comerciais. O fato é que, ao construir um critério marginal para demarcar aliados e opositores na região, o Foro de São Paulo, e ao pretender fazer uma aliança exclusivamente à direita no continente, o Brasil de Bolsonaro perdeu condições de dialogar com todos os países vizinhos ou de oferecer soluções diplomáticas para os principais problemas regionais, em especial no terreno da integração econômica e da coordenação política em torno de objetivos comuns.

Esse divisionismo ideológico, impulsionado por quem prometeu fazer uma “diplomacia sem ideologia”, aprofundou, em lugar de superar, vários obstáculos políticos que subsistiam desde a era do bolivarianismo influente na região, nos anos 2000, o que fragmentou ainda mais os esforços de integração, um processo já em curso desde meados da segunda década do século. Oposto à Unasul – porque ele seria uma “cria do Foro de São Paulo” –, a diplomacia de Bolsonaro termina de sufocar a instituição que tinha sido iniciada no primeiro mandato de Lula e propõe em seu lugar uma nova instituição, o Pró-Sul, que na verdade não possui institucionalidade, programas ou projetos, e que não criou ou continuou nenhuma das iniciativas existentes anteriormente, em termos de integração física ou de abertura comercial. Projetos que possam ter significado econômico – como o corredor bioceânico, unindo o centro-oeste aos portos do Pacífico, para a exportação de grãos – são mais impulsionados pelos

governos estaduais interessados no empreendimento do que pelo governo ou pela diplomacia.

O isolamento do Brasil dos demais países da região ficou ainda maior depois que o governo brasileiro decidiu apoiar a candidatura de um americano – indicado por Trump – para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), cargo que pertenceria de direito a um latino-americano, desde a criação do Banco regional em 1960, que desta vez poderia ter cabido a um brasileiro. A divisão da região ficou patente com as pressões dos EUA sobre os países membros para aceitar esse novo presidente americano do BID, que provavelmente deve continuar a atuar em conformidade com a agenda de Trump de isolar a China em projetos de investimento e de infraestrutura no continente, o que pode distorcer os métodos de trabalho do banco. O fato é que a China já é a principal parceira comercial de países latino-americanos – inclusive da Argentina, depois de várias décadas de “Brasil dependência” – e estes parecem contar com capitais e investimentos chineses para seus projetos produtivos e de infraestrutura. Dirigentes sensatos já alertaram que fazer da América Latina um cenário dessa “nova guerra fria econômica” não produzirá crescimento.

A descoordenação política e econômica foi reforçada pela péssima qualidade das incursões diplomáticas de Bolsonaro e do seu chanceler na região – elogiando antigos ditadores, adotando a postura agressiva de Trump a propósito do problema dramático da Venezuela, inclusive retirando todo o pessoal diplomático e consular do país –, o que foi reforçado e ampliado quando a pandemia da Covid-19 se instalou solidamente em diversos países, a começar pelo próprio Brasil, que num determinado momento passou a ser considerado como o “homem doente” da região, ao terem seus vizinhos fechado as fronteiras para todos os fluxos humanos e materiais. Cada país adotou políticas de isolamento ou de prevenção segundo suas definições exclusivas, na ausência de qualquer consulta ou esforços de cooperação para tentar diminuir os efeitos desastrosos da pandemia, tanto no plano da economia, como no dos equipamentos hospitalares e pesquisas médicas ou profiláticas. O recuo econômico, o aumento do desemprego, a nova extensão da pobreza e da desigualdade já se instalaram na região com acuidade superior à de outras regiões, sendo que o Brasil, país supostamente mais avançado da região, não exerceu sua outrora tradicional liderança política e diplomática, muito provavelmente pelo fato de o presidente brasileiro ter adotado, no trato da pandemia, a mesma atitude negacionista do seu apreciado modelo, o próprio Trump.

6.5. Qual o futuro da integração, do Mercosul, da política externa brasileira?

O componente mais importante das relações regionais do Brasil, o Mercosul, parece comprometido pela virtual ausência de diálogo de alto nível entre seus dois principais países, o Brasil e a Argentina; numa comparação talvez inadequada, seria como se os dois membros mais importantes da UE, Alemanha e França, deixassem de dialogar em torno das decisões que interessam ao coletivo do bloco. Desde os governos de Lula, o Mercosul desenvolveu bem mais iniciativas de caráter político do que medidas para reforçar e ampliar seus objetivos verdadeiros: a abertura econômica e a liberalização econômica recíproca e a inserção do bloco na economia mundial, via negociação de acordos comerciais e atração de investimentos (mas não existe um quadro jurídico uniforme ou único para esta última regulação). A Tarifa Externa Comum, perfurada por inúmeras exceções nacionais, necessitaria ser revista para baixo, assim como diferentes protocolos setoriais precisam ser adotados para que pelo menos a meta da união aduaneira possa ser avançada em benefício de novos acordos comerciais com parceiros individuais ou grupos de países.

Uma importante meta alcançada, depois de vinte anos de negociações, em junho de 2019 – a assinatura preliminar de um acordo de associação comercial com a UE, corre o risco de não ser implementada no estado em que se encontram as políticas de meio ambiente e de direitos humanos do governo Bolsonaro, criticado por parlamentos e ONGs europeias por descumprimento de metas do Acordo de Paris sobre aquecimento global ou de dispositivos do próprio acordo bilateral tratando do respeito à sustentabilidade. A situação pode ainda ser agravada se retaliações diretas forem exercidas contra as exportações brasileiras do agronegócio, em vista dos níveis alarmantes registrados pelo desmatamento e queimadas em toda a região amazônica e até no Pantanal em 2020, como resultado da negligência completa demonstrada pelo governo brasileiro na preservação de importantes recursos naturais.

Persistem fundadas dúvidas sobre o futuro do Mercosul, que já foi o mais relevante projeto estratégico da diplomacia brasileira desde a redemocratização dos anos 1980 e que foi sustentado por todos os governos desde aquela época. As condições econômicas da Argentina nos últimos anos e o quadro pandêmico iniciado em 2020 não favorecem um entendimento sério sobre as opções disponíveis – recuo a uma zona de livre comércio, ou avanços na meta da união aduaneira, mesmo descartando na presente conjuntura seu objetivo último, que seria o mercado comum –, mas os obstáculos maiores parecem situar-se no plano diplomático, com um rebaixamento inédito do nível

de diálogo com os vizinhos do Cone Sul desde, talvez, os anos de fragmentação mundial, sob os regimes autoritários do entre guerras. O lado mais dramático inscrito na presente fase de ausência prática de qualquer visão estratégica quanto aos caminhos futuros dos membros do Mercosul não deriva da falta de institucionalidade do bloco, mas apenas e tão somente da baixa de qualidade da atual diplomacia brasileira, que pode ser responsabilizada pelos impasses constatados. Na ausência de qualquer noção de estadismo nas lideranças políticas e diplomáticas do Brasil, o país e a região podem estar ingressando num processo de estagnação pelo futuro previsível.

Paulo Roberto de Almeida
Brasília, 3783, 30 de outubro de 2020
Revisão: 10/12/2020

7. Degradação democrática e demolição diplomática

7.1. O destino da nação: declínio ou renovação da democracia brasileira?

As deformações da política externa bolsonarista e os erros grosseiros da diplomacia olavista, que tanto diminuíram a imagem do Brasil no mundo a partir de 2019, não surgiram a partir do nada, obviamente, pois que dependiam de um caldo de cultura especial que estava já em ebulição algum tempo antes de surgirem à luz do dia, a partir de várias bolhas anacrônicas de preconceitos políticos e de mistificações demagógicas que se mantinham relativamente dispersas e submersas, aguardando o impulso que lhes seriam dadas por uma dessas reações epidérmicas que, de vez em quando, fazem pender a balanço da política nacional para um dos lados do espectro ideológico. Vou me estender primeiro sobre certas analogias históricas – que são sempre equivocadas, permito-me alertar desde já – para depois retornar à questão central deste ensaio, para aqueles que como, ou são diplomatas ou trabalham intelectualmente nessa esfera, que é a situação propriamente lastimável do “não estado da arte” nesta área de interesse relativamente restrito, do ponto de vista da maioria da população, desde 2019.

Na Alemanha de Weimar, entre o final dos anos 1920 e o início da década seguinte, foi preciso esperar a sucessão de frustrações econômicas e de acirramento dos radicalismos ideológicos que vinham em ascensão a partir da crise de 1929, agravada pelas quebras bancárias de 1931, para que, em 1932, os eleitores votassem em grande número para os demagogos que prometiam se vingar daqueles que tinham dado uma “punhalada nas costas” do Reich, em 1918, e que depois impuseram a humilhação do tratado de Versalhes em 1919. Na Venezuela, dominada pelo caciquismo político especialmente corrupto, desde muitos anos após a democratização de 1958, em grande medida criado pela “maldição do petróleo”, foi preciso uma ou duas crises inflacionárias e do aumento dos preços ridiculamente baixos da gasolina, para que a população, acostumada a um câmbio artificialmente valorizado, que permitia importações baratas dos melhores produtos vindos diariamente dos Estados Unidos, diretamente para os supermercados de Caracas, escolhesse o demagogo que prometia, justamente, libertar o país da “escravidão do óleo do diabo”.

Nos dois casos, uma vez instalados no poder pela via eleitoral, os líderes populistas foram deformando as instituições que tinham permitido suas respectivas ascensões políticas até transformarem seus países em perfeitas ditaduras. Na Alemanha foi bem mais rápido: Hitler conseguiu em 3 meses, usando expedientes bem violentos e mais brutais, fazer o mesmo que demorou vários anos ao coronel bolivariano conseguir, por vários plebiscitos e eleições manipuladas (e um know-how castrista de controle da população). No caso do Brasil, não passamos (ainda?) pelas mesmas tragédias do hitlerismo e do chavismo, mas já caímos, infelizmente, naquilo que alguns chamam – equivocadamente em minha opinião – de “bolsonarismo”, sendo que alguns acadêmicos tentam encontrar alguma equivalência conceitual com o fascismo. Recuso-me a atribuir tanta honra (invertida) a essa espécie de lumpen-fascismo, quando ele talvez não mereça sequer uma nota de rodapé nos futuros livros de história do Brasil a serem escritos até o final do século XXI.

Será que essa doença política superficial – uma mera alergia de pele? –, incômoda neste momento, desaparecerá sem deixar muitos traços na epiderme da sociedade brasileira, ao lhe aplicarmos uma pomada eleitoral em 2022? Ou será que ela persistirá por pelo menos mais um período de mandato presidencial – graças ao sucesso temporário dos remédios distributivos que estarão sendo aplicados neste terceiro ano de desgoverno – até que o fracasso previsível do populismo de direita conduza o país aos mesmos impasses econômicos já produzidos por certos populismos de esquerda? Difícil dizer agora: não sou profeta, e não tenho os dons prospectivos de certos cientistas políticos, que se exercem nas artes difíceis de prever resultados eleitorais com tal distanciamento no tempo. Tampouco pretendo entrar num debate terminológico sobre a natureza mais ou menos fascista do “bolsonarismo”, em vista da imensa confusão já criada entre os que defendem tal analogia conceitual e aqueles que, independentemente da essência real desse fenômeno, já lhe reconhecem uma organicidade própria.

Registre-se que esse pretense “novo fascismo” não precisa repetir os elementos e vetores dos exemplos originais da primeira metade do século XX. Quais são eles? O líder carismático; o partido; as milícias; os apelos nacionalistas e patrióticos; o ataque frontal às instituições carcomidas do liberalismo burguês; a chamada “democracia plebiscitária” pela qual o “salvador da pátria” apela aos mais baixos instintos do populacho para fazer passar a sua proposta de um modelo autocrático de dominação política, embalado na propaganda do regime e tido como salvador da nação. A democrática Constituição de Weimar tinha dezenas de dispositivos sobre direitos e

garantias fundamentais dos cidadãos, mas ela também tinha o plebiscito por decisão presidencial e um “decreto de emergência”, pelo qual Hitler emitiu uma “lei habilitante”, que permitiu ao *Führer* se consagrar como líder supremo, fazendo da Constituição uma letra morta e inaugurando o Terceiro Reich. A mesma metodologia foi utilizada pelo coronel Hugo Chávez para implantar, por meio de uma “lei habilitante”, a sua ditadura consentida. Talvez isso inspire o capitão brasileiro, mas ele provavelmente não dispõe de capacidade para comandar um processo de tal envergadura, nas condições do país.

7.2. A História não se repete, nem mesmo como farsa

Nas condições reais do caso brasileiro, pode-se, talvez, estabelecer o seguinte: não cabe atribuir um B ao “bolsonarismo”, como se fosse equivalente a um F de experiências bem mais dramáticas, pois não se lhe reconhece nem liderança própria, nem doutrina, nem movimento, nem alguma coerência no estabelecimento de qualquer projeto para a nação, mesmo que seja um puramente destrutivo. Pode-se, no entanto, reconhecê-lo como mero fenômeno, mas com “b” minúsculo, capaz de mobilizar os frustrados dispersos da sociedade brasileira, assim como Trump reuniu, em 2016, os frustrados do declínio industrial do seu país. Nos dois casos, os órfãos da crise econômica ainda são muitos, e não apenas em função da recessão provocada pela atual pandemia. Tais circunstâncias podem significar tanto a derrota quanto a sobrevivência de cada um desses projetos profundamente antidemocráticos.

A ocorrência de eventual sucesso eleitoral não concede, porém, ao vencedor uma organicidade maior do que essa fugaz vitória nas urnas, nem será capaz de alavancar um verdadeiro movimento, *en bonne et due forme*, na ausência dos elementos próprios ao regime fascista: 1) a liderança carismática, como de fato possuíam Mussolini, Hitler, Perón, Chávez, mas não Trump ou Bolsonaro; 2) o partido, guiado por uma doutrina explícita: *i fasci, das Volk*, Justicialismo, Bolivarianismo, o que falta tanto ao “trumpismo”, quanto, e menos ainda, ao “bolsonarismo”; 3) uma dinâmica política capaz de sufocar as instituições em direção de um regime autocrático, como fizeram aqueles caudilhos, no seguimento de um amplo uso de mentiras de todos os tipos, o que, aliás, também vem sendo feito pelos dois presidentes.

Mas, como disse, não pretendo me enredar em um inútil debate terminológico ou perder-me em um equivalente analógico dos velhos debates metodológicos da história intelectual da Alemanha entre o final do século XIX e o início do XX. Meu

propósito é puramente prático, e tem a ver com o momento presente da vida política brasileira, tal como exatamente expresso no título destas notas: o país encontra-se numa encruzilhada, entre um possível declínio de sua democracia, que seria representado pela vitória e eventual reforço do “bolsonarismo”, agora e em 2022, ou uma retomada das bases essenciais da democracia, o que dependeria basicamente da mobilização dos democratas do país, representantes de uma suposta “consciência avançada” da sociedade brasileira, agora confrontados ao desafio iliberal colocado por esse fenômeno ainda indefinido.

O desenlace dessa encruzilhada e os possíveis caminhos a serem seguidos a partir de agora dependem de como sejam encarados os desafios colocados aos protagonistas principais e incontornáveis da sociedade brasileira: seus eleitores e cidadãos ativos. A dúvida ainda não respondida é esta: e se a sociedade não for nada do que gostaríamos que ela fosse, aberta, tolerante, progressista, acolhedora das causas das minorias, pacifista, solidária, “cordial”, enfim, democrática e educada; e se tudo isso não corresponder aos simples fatos da vida? No sentido contrário: e se ela for realmente conservadora, saudosista e propensa a aceitar algum “pai da pátria” – Vargas, Lula, Bolsonaro –, fundamentalista, armamentista, intolerante, racista, autoritária, ignorante e tosca?

Ficaremos decepcionados com essa segunda perspectiva? Provavelmente sim, mas apenas pesquisas qualitativas dotadas de certo refinamento metodológico poderiam responder a essas dúvidas. Finalmente, a aparente popularidade do presidente – depois das muitas denúncias que afastaram a classe média do presidente eleito – pode estar restrita a uma ampla franja popular que está temporariamente beneficiada pela ajuda emergencial, além daquelas categorias também favorecidas pela política oficial: agronegócio, alta finanças, capitalistas. A continuidade das políticas de inclusão social em formato ampliado pode redundar no reforço das chances eleitorais do atual presidente, o que implica, de fato, a deterioração continuada do ambiente democrático no Brasil.

7.3. O que fazer na ausência de um estadista circunstancial?

Quais são, então, os desafios práticos do momento? Qual é o destino da nação, sem ter, por enquanto, alguém capaz, que marche ao seu encontro? Obviamente não estamos em condições de esperar que algum estadista, saído não se sabe de onde, que venha resgatar uma sociedade, a nossa, supostamente asfíxiada pelo lumpen-fascismo

do capitão autoritário. É um fato que a situação do Brasil não apresenta a dramaticidade de outros desafios maiores enfrentados por várias nações, na primeira metade do século XX, ameaçadas até em sua sobrevivência autônoma pelo expansionismo agressivo das potências fascistas, um perigo mortal, o que justamente suscitou o aparecimento de líderes capazes de organizar a resistência e de comandar a dura luta de reconquista das liberdades perdidas. O destino dessas nações estava claramente em jogo naqueles casos; aqui, apenas o regime democrático.

Nosso desafio, claramente, é mais prosaico: resistir aos avanços do autoritarismo, barrar as iniciativas mais deletérias do bando de novos bárbaros que assumiu o poder no Brasil, organizar a contraofensiva e reconquistar o terreno perdido não só em 2018, mas mesmo antes, com a ascensão das teses e da mobilização dos militantes e das próprias massas que aderiram ao capitão (metade por decisão própria, metade por oposição à alternativa petista). O fato de os novos bárbaros estarem presentes nos meios de comunicações todos os dias, invariavelmente com a finalidade precípua de ocupar o noticiário, resulta justamente na manutenção da aparente popularidade do presidente, valoriza a sua figura e dá a impressão de que ele tem atrás de si uma grande massa humana, já conquistada e dominada por um novo fenômeno, o “bolsonarismo”; vários pretendem que ele seja também um movimento e, mais ainda, uma ideologia, o que me parece francamente exagerado.

Não partilho, como já antecipei, dessa crença, mas reconheço que ela encontra alguma justificativa, que se reflete nas pesquisas de opinião; acredito, porém, que essa pretensa popularidade apresenta baixa consistência, sendo precária, pois que apoiada em mecanismos temporários de ajuda na situação emergencial da pandemia. Em favor do novo poder político e da sua resiliência – ou seja, continuidade e capacidade de vencer outros embates eleitorais –, observadores e analistas políticos, ainda que reconhecendo que essa nova direita é caótica e desorganizada, registram que ela tem caráter orgânico, uma vez que conseguiu mobilizar apoios em diferentes setores da sociedade e ganhar algumas batalhas político-ideológicas. Ela conseguiu importantes apoios em setores influentes da sociedade, notadamente entre os produtores agrícolas, em jornais e rádios e, sobretudo, em algumas redes de televisão que possuem certa base eleitoral (geralmente entre os evangélicos e outros estratos conservadores do país, com ênfase no Sul-Sudeste e no Centro-Oeste).

Em outros termos, os bolsonaristas explícitos da nova direita conquistaram certo sucesso na narrativa, já que as oposições (não só de esquerda, mas de centro e

também da direita moderada), totalmente desorganizadas, só têm conseguido reagir defensivamente, episodicamente ou caoticamente. A situação de relativo sucesso eleitoral pode ainda ser reforçada se o governo conseguir montar um eficiente (e mais generoso) substitutivo ao Bolsa Família, com potencial de conquistar ainda mais assistidos do que o volume atual daquele programa, em especial nas regiões menos favoráveis ao personagem, mas também mais propensas a aderir a algum novo formato do mesmo, talvez mais generoso, curral eleitoral.

Cabe então a pergunta aos que se opõem, por diferentes motivos, ao fenômeno do “bolsonarismo” – movimento organizado ou não –, quanto ao que fazer nos próximos dois anos. É possível pensar numa frente unida? Intelectuais progressistas, líderes de esquerda e acadêmicos democráticos serão capazes de constituírem uma aliança com as lideranças políticas detentoras de mandatos quanto às tarefas do momento e palavras de ordem unificadas? Essa perspectiva parece, atualmente, muito otimista, inclusive porque existe uma grande distância entre o que pensam, o que dizem (em seus círculos restritos) e o que fazem, objetivamente, essas categorias universitárias, artísticas e do jornalismo engajado e o que pensa (ou não) e como reage, na prática, a grande massa da população, aquela sobretudo ocupada na sua própria sobrevivência, atentamente observada pelos políticos profissionais.

A racionalidade de nossa pequena comunidade de analistas e de engajados no debate político nos meios de informação e nas redes de comunicações sociais vive praticamente num universo à parte da população normal, que reage como sempre reagiu a grande massa do eleitorado aos movimentos da políticas: a partir de impulsos erráticos com base em emoções coletivas, mas também dotada de uma racionalidade própria, que é a busca do líder político capaz de manter o discurso mais convincente em torno de suas preocupações mais prosaicas, de fundamentação basicamente material. Preocupações com a democracia e suas instituições, ou até mesmo com a corrupção, não ocupam os primeiros lugares nos corações e mentes da massa do eleitorado. Populistas de esquerda e de direita e até mesmo ditaduras abertas já provaram que é possível comprar o apoio da largos setores do povo com base no dinheiro.

Nessas situações de grande dissociação entre a massa da população e seus pretensos “guias intelectuais”, democracias de baixa qualidade – como é certamente o caso da brasileira – também carecem de líderes políticos com *status* de estadistas. Estes não precisam ter a estatura dos grandes nomes da luta contra o nazifascismo na primeira metade do século XX, mas eles teriam, ao menos, de ser capazes de encontrar as

mensagens corretas para galvanizar parte do eleitorado na denúncia das enormes contradições, falcatruas e mentiras dos novos bárbaros no poder e na apresentação de propostas credíveis num próximo embate eleitoral. O problema é que os poucos líderes brasileiros existentes não parecem minimamente propensos a estabelecer uma coalizão antibolsonarista consistente, já que cada um deles aposta na sua própria capacidade de se apresentar como cabeça de chapa nas próximas eleições. Registre-se que poucos deles, se algum, aventam a hipótese de um processo de impeachment, a despeito de amplas demonstrações de quebra de decoro, da violação de vários dispositivos constitucionais, do envolvimento perene do personagem com diversos esquemas explícitos de corrupção e de sua interferência continuada na marcha normal dos órgãos de investigação.

7.4. Uma inédita ruptura nos padrões tradicionais da política externa

Voltemos agora para o terreno de que se ocupam estas reflexões: a organização política das relações internacionais no Brasil dos Bolsonaros e seus reflexos, para o bem e para o mal, na ação externa do país. Não existem dúvidas, aos olhos de todos aqueles que trabalham profissionalmente ou que se exercem jornalisticamente ou academicamente no mesmo terreno, que se trata da maior e da mais nefasta ruptura com os padrões tradicionais da política externa brasileira nos últimos 200 anos. Maior porque o distanciamento em relação à postura histórica da diplomacia brasileira, de busca de autonomia na formulação e implementação dos interesses nacionais em total independência, é radical, praticamente total, e isso se prende ao segundo qualificativo, nefasta, na medida em que a política externa brasileira, sob o comando de Bolsonaro, secundado pela pequena tropa de assessores ineptos, se tornou caudatária dos interesses do governo Trump (enquanto durou) e dos Estados Unidos (enquanto durar), e de um grupo restrito de ideólogos da extrema-direita internacional.

Uma das características ideológicas desse grupo é o antimultilateralismo, que eles classificam de antiglobalismo, o que representa uma outra característica absurda nas condições das relações internacionais contemporâneas. O multilateralismo político, econômico, em todas as vertentes, é a principal forma, método, instrumento, pelo qual se exercem as relações internacionais na atualidade, desde a ONU. O fato de que o atual afundamento da política externa brasileira se faça não apenas em virtude de algum eventual novo conservadorismo de suas posturas nos foros internacionais, mas igualmente como recusa tácita, na verdade principista, da alavanca básica das relações

internacionais contemporânea, que é o multilateralismo, acrescenta o ridículo à decepção daqueles que gostariam de ver o Brasil menos humilhado nesses foros. O fato adicional de que uma nação do porte do Brasil se tenha prostrado ante um líder tão medíocre – para o seu próprio país – e tão ignorante quanto o presidente americano de janeiro de 2017 a janeiro de 2021 acrescenta o inaceitável ao ridículo e à frustração.

7.5. O alinhamento automático ao presidente Trump: um escândalo temporário

Tratou-se de um absurdo tão grande que parece inacreditável que os setores que foram prejudicados pelo servilismo abjeto em relação aos desejos, não dos Estados Unidos, mas do presidente Trump, não se articularam contrariamente às atitudes tomadas pela diplomacia caudatária. Vários exemplos do servilismo automático podem ser referidos, ainda que de forma sintética:

- 1) a aceitação, logo no dia da posse, 1/01/2019, de uma base militar americana no Brasil, o que teve de ser imediatamente rechaçado pelos militares do governo;
- 2) a adoção da postura eleitoreira de Trump em relação à Venezuela, o que levou o Senador Telmário Mota, de Roraima, a solicitar o impeachment do chanceler Ernesto Araújo, ou pelo menos o início de um processo de crime de responsabilidade, com respeito aos prejuízos que causou ao seu estado;
- 3) a adoção de uma postura complacente em relação às salvaguardas abusivas e ilegais contra as exportações de aço e alumínio brasileiro aos EUA, o que se verificou no caso de diversos outros países também; houve redução quantitativa do volume de aço exportado, o que é ilegal pelas regras do Gatt, e imposição de sobretaxa de 15% no caso do alumínio; posteriormente, Trump aumentou ainda mais as restrições quantitativas ao aço brasileiro, em volumes absurdos, sempre para proteger velhas indústrias americanas, sem qualquer reação por parte da chancelaria bolsolavista (a não ser uma nota vergonhosa do Itamaraty, desejando algo como “pronto restabelecimento à indústria siderúrgica americana”);
- 4) aceitação pela chancelaria brasileira do inaceitável “Plano de Paz” de Trump para a Palestina, que incorporava o projeto inicial de Netanyahu de incorporação da Cisjordânia ocupada ao território israelense, o que não foi acolhido por nenhum aliado americano da OTAN, sendo que que o próprio primeiro ministro israelense abandonou o seu projeto, ao estabelecer relações com os Emirados Árabes e Bahrein;
- 5) alinhamento com os EUA e Israel na recusa de uma resolução da AGNU que condena sanções unilaterais, o que significou que o Brasil passou a aceitar, já por decisão própria, qualquer sanção unilateral que os EUA queiram impor contra o Brasil;
- 6) importação privilegiada de trigo e de etanol americano para o Brasil, contra os interesses da Argentina e contra os interesses dos próprios produtores nacionais de etanol, tudo isso para ajudar eleitoralmente Trump, que necessitava dos votos dos eleitores do setor agrícola americano; 5

- 7) suspensão e postergação do leilão brasileiro sobre o 5G, por pressão, e até chantagem americana contra a Huawei, como se os EUA não estivessem espionando o Brasil e outros países o tempo todo.

Todos esses exemplos representam prejuízos enormes ao Brasil e às empresas nacionais, e deveriam ter suscitado um posicionamento mais claro por parte das confederações nacionais do empresariado, assim como por parte das associações setoriais.

7.6. A hostilidade em relação à China como critério da identidade comum

As posturas de hostilidade em relação a China “comunista” são o traço comum de personagens ignorantes em temas de relações internacionais em geral, e de comércio internacional em particular. Eles provavelmente ignoram que a maior relação comercial e financeira que existe no mundo é justamente aquela entre as duas maiores economias planetárias, a dos EUA e a da China, que entretêm entre si os maiores fluxos comerciais e financeiros do planeta, e isso a despeito das restrições irracionais, do ponto de vista dos interesses das empresas e dos consumidores americanos, que foram sendo introduzidas desde 2017 pelo presidente Trump. Grande parte do imenso saldo comercial favorável à China no comércio bilateral – que é amplamente compensado por exportações de serviços e sobretudo por rendas de capital, isto é, investimentos que as empresas americanas mantêm no exterior – é investido em títulos do Tesouro americano, ou seja, financiando generosamente, porque a juros baixos, a dívida pública americana.

Do ponto de vista do Brasil, nem é preciso recordar que a China é, desde mais de dez anos, o principal parceiro comercial do Brasil, não só representando o dobro do que fazem EUA e União Europeia com o Brasil, mas sobretudo nos beneficiando com um enorme saldo comercial, ao passo que os EUA mantêm um superávit e isso desde mais de 20 anos. A China já é o principal parceiro comercial de vários países da América Latina e de outros continentes, ainda que essa relação seja geralmente assimétrica, ou seja, a China é uma grande importadora de produtos básicos desses países, commodities agrícolas, minerais e petróleo, e uma grande exportadora de produtos manufaturados, alguns de alta tecnologia. Esses mesmos ignorantes da família Bolsonaro ignoram, provavelmente, que a China é a maior economia de mercado do planeta, em bases capitalistas. Eles confundem o domínio político do Partido Comunista sobre o governo chinês com a estrutura básica da economia da China, que é

essencialmente capitalista. Eles ainda não sabem o que é o “capitalismo com características chinesas”, acreditando piamente naquela mistificação legitimadora do Partido Comunista chinês de um “socialismo com características chinesas”.

Além do preconceito anacrônico contra o comunismo, como se a China quisesse, por acaso, exportar o seu regime político para o resto do mundo, eles parecem ignorar, também, que a China é praticamente a “salvação da nossa lavoura”, pois se não fosse o saldo superavitário na balança comercial bilateral nossa balança de transações correntes seria altamente deficitária, e o balanço de pagamentos do Brasil não suportaria muito tempo de desequilíbrio: eventualmente, já estaríamos sendo obrigados a ir para o FMI, como ocorreu nos anos 1980, 90 e parte de 2000, independentemente da aparente solidez das reservas internacionais nos patamares atuais (as obrigações externas totais são ainda maiores).

7.7. O isolamento na esfera internacional e no contexto regional

Pelas posturas do presidente Bolsonaro no plano estritamente interno – postura claramente antidemocrática, desprezo pelos direitos humanos, ataques a jornalistas e à própria democracia, e sobretudo um ânimo propriamente destruidor em relação ao meio ambiente –, o Brasil já se tornou um pária internacional. Infelizmente, o Brasil também já foi arrastado para essa mesma imagem no plano externo pelas suas posições bizarras, exóticas e até contrárias ao multilateralismo no campo das relações internacionais, o que vem sendo propagado por seu chanceler tutelado e controlado pela família e por um guru expatriado.

Sempre fomos, mesmo sem proclamar, uma espécie de líder natural na América do Sul – América Latina é um pouco vaga demais e tem o México, que possui grande liderança na América Central e no Caribe –, pelo nosso tamanho, pela economia, pelas iniciativas em matéria de integração, mas sobretudo pelas posições equilibradas de nossa diplomacia, sempre moderada e favorável ao estrito respeito do direito internacional, sem adentrar em querelas ideológicas. Tal postura foi moderadamente afetada pela diplomacia lulopetista, que mantinha uma posição favorável às ditaduras mais execráveis da região, a começar por Cuba e pela Venezuela chavista; Lula também interferiu na política interna de países vizinhos, invariavelmente para apoiar candidatos esquerdistas, o que vai contra nossas tradições e até os princípios constitucionais de relações internacionais, que estipulam não intervenção nos assuntos internos de outros Estados.

Bolsonaro, nesse particular, foi muito além de Lula, pois começou a atacar o então candidato peronista nas primárias argentinas, em maio do ano passado, e continuou essa hostilização gratuita contra o presidente eleito, o que impediu até hoje um encontro bilateral. Mais importante: não existe praticamente diálogo estruturado entre os dois países, o que inviabiliza qualquer reforma que se pretenda fazer no Mercosul, para coordenar posições em vista de novas negociações comerciais, ou quaisquer outras iniciativas conjuntas no plano regional e internacional. Tudo isso tomou a forma de ruptura definitiva do Brasil com respeito à Argentina e a maior parte da região depois que a diplomacia bolsolavista assumiu uma postura completamente subserviente em relação aos interesses pessoais do presidente Trump e os dos EUA de maneira geral.

Um dos exemplos mais estarrecedores desse servilismo em relação ao presidente Trump foi a inacreditável renúncia em assumir a presidência do Banco Interamericano, que seria do Brasil de direito; a despeito de o ministério da Economia já dispor de um nome para apresentar, o chanceler fez com que o presidente Bolsonaro se decidisse a aceitar, sem qualquer contestação, o candidato americano, o que contraria frontalmente um acordo feito entre os países latino-americanos e os EUA em 1960, quando foi criado o Banco, no qual a vice-presidência seria americana, mas a presidência caberia alternativamente a representantes da região. O governo Bolsonaro aceitou sem contestar o candidato de Trump, sem mesmo consultar ou se coordenar com os demais países, o que levou outros três grandes países da região, Argentina, Chile e México, a votarem contra essa candidatura. Isso significa simplesmente o rompimento do Brasil de Bolsonaro com a maior parte da América Latina.

7.8. O caso da tecnologia 5G: prejuízos reais em qualquer hipótese

Pelo que já se conhece das capacidades e possibilidades da plataforma 5G em termos de indústria 4.0 (ou além), de internet das coisas, de transformação radical em diferentes áreas do setor produtivo, na área médica, em transportes e comunicações, em dezenas de outros domínios da vida em sociedade, de controle e interação de comandos, de detecção precoce e visualização de dinâmicas e movimentos em diferentes áreas em escala macro e micro, não existem dúvidas de que representa uma verdadeira revolução no mundo tal como o conhecemos hoje. Não existem limites, praticamente, à sua aplicação em todas as facetas da atividade humana, organizacional, no setor público e no privado.

O Brasil, portanto, não pode ficar ausente dessa próxima revolução tecnológica, mas não apenas tecnológica, e sim cultural e civilizacional, ou civilizatória. Essa plataforma tem, por consequência, implicações geopolíticas enormes, para países envolvidos, direta ou indiretamente, em alguma disputa hegemônica mundial e promete trazer a mais gigantesca transformação dos conceitos que presidem nossa forma de trabalhar e de nos comunicarmos desde o surgimento da internet (aliás, em parte resultante de pesquisas militares aplicadas).

Desta vez, os progressos serão trazidos basicamente por empresas privadas, mas os Estados, os governos, ou suas agências públicas, nos diversos países, possuem uma grande capacidade de interferência, para o bem e para o mal, na implementação, no uso e no controle dessa tecnologia, em função de seu poder regulatório, quanto à autorização para o uso das frequências de rádio. A maior parte dos provedores de plataformas de comunicação são empresas privadas, embora os governos – em especial os das grandes potências – as cerquem de todos os “cuidados” tecnológicos e estratégicos.

Concretamente, estamos falando de uma batalha tecnológica, no meio de uma guerra econômica e comercial deslanchada pelos americanos – em especial, os generais do Pentágono e, com maior fúria ainda, o presidente Trump – contra os chineses, e isso por uma razão muito simples: as empresas americanas se atrasaram no domínio da tecnologia 5G, ao passo que a Huawei chinesa deu saltos gigantescos nesse terreno, ao lado de duas outras empresas europeias, a Nokia finlandesa e a Ericsson sueca. Por diferentes motivos, os EUA buscam impedir os países de adotarem, em seus padrões normativos e regulatórios, a tecnologia que já está sendo fornecida pela Huawei, e o fazem pelos mais diferentes tipos de pressão e de chantagem, como já vêm fazendo contra o Brasil. Concretamente, o governo federal não precisaria fazer nada, apenas deixar a Anatel decidir a adoção dessa tecnologia em bases puramente técnicas, para que ela pudesse ser licenciada pelas empresas para uso em várias esferas. Para tal haverá um leilão sobre o padrão a ser implementado, como foi o caso, no passado, do padrão corrente alternada e 60 Hertz, redes de telefonia e, mais recentemente, o padrão de televisão digital.

O governo americano já teve algum sucesso ao convencer Boris Johnson, do Reino Unido, para afastar a Huawei do fornecimento de equipamento eletrônico do 5G das compras no seu país; está tentando fazer o mesmo com o Brasil, e o pior é que é com a colaboração da família Bolsonaro e do chanceler. Uma verdadeira chantagem,

contra os interesses concretos da economia brasileira e da liberdade que deveriam ter as suas empresas para adotar o padrão que lhes for mais conveniente. Já foram feitos pronunciamentos por membros da família presidencial e pelo chanceler convergente com os interesses dos EUA se posicionando contra a participação da Huawei no leilão, que já poderia ter sido realizado em 2020, mas que foi postergado para 2021. Trata-se de uma violência extrema contra a economia brasileira e de um prejuízo potencial aos interesses nacionais no sentido estrito do termo.

7.9. O caso da Amazônia: uma extraordinária vocação para o erro

A conversa informal mantida em Davos, em janeiro de 2019, entre o presidente Bolsonaro, na ocasião acompanhado apenas de um intérprete e do chanceler, e o ex-vice-presidente americano Al Gore, candidato nas eleições de 2000 contra Bush Jr. e conhecido ativista de causas ambientais, é reveladora de como o presidente brasileiro tem uma ideia precária das questões ambientais ou do papel de Al Gore nesse terreno. Ao mencionar o ex-vice-presidente americano sua preocupação com a Amazônia, Bolsonaro lhe disse que gostaria de “explorar as riquezas da Amazônia” com ele, o que representou uma surpresa completa para Gore. O mais provável é que o presidente brasileiro confundiu Gore com algum investidor estrangeiro ávido por explorar as fabulosas riquezas da Amazônia, que ele se dispõe a colocar à disposição de qualquer empresário que se conforme ao seu projeto de explorar a ferro e a fogo a região, na linha de seus intentos destruidores nessa frente.

Não espanta, assim, se o mundo começar alguma grande campanha negativa, sob o slogan “Bolsonaro ou Amazônia”, que tem o potencial de acarretar imensas perdas concretas para o agronegócio brasileiro e, conseqüentemente, para diversos outros setores associados ao comércio exterior brasileiro. O presidente Bolsonaro, ao se tornar no vilão da hora no terreno ambiental, pode estar provocando um boicote monumental contra produtos brasileiros nos mercados internacionais.

7.10. A postura no caso da pandemia da COVID: negacionismo em toda a linha

O conhecido cientista político Oliver Stuenkel cunhou a expressão “aliança dos avestruzes”, para identificar todos os dirigentes que continuaram insistindo, em plena pandemia, de que se tratava apenas de uma “gripezinha” – como afirmou o presidente brasileiro –, podendo ser tratada por métodos rudimentares. O próprio presidente Trump poderia ter sido incluído nessa bizarra coalizão, se não tivesse recuado a tempo, ao ouvir

seus conselheiros científicos, e pelo menos mudar um pouco a sua atitude arrogante anterior, ao recomendar cloroquina ou desinfetante como remédios eficazes. O presidente brasileiro continuou insistindo, de maneira recorrente, em sua postura negacionista, para espanto e horror da comunidade de cientistas brasileiros e do resto do mundo.

A revista científica de humor, *Annals of Improbable Research* anunciou, em 17 de setembro de 2020, o 30º. Prêmio Ig Nobel, que consiste em premiar as mais inúteis e absurdas pesquisas feitas até por cientistas aparentemente sérios, nos diversos ramos da pesquisa científica. Pode-se ler o seguinte na área da educação médica, relativa ao prêmio do ano de 2020:

Medical Education: Jair Bolsonaro of Brazil, Boris Johnson of the United Kingdom, Narendra Modi of India, Andrés Manuel López Obrador of Mexico, Alexander Lukashenko of Belarus, Donald Trump of the USA, Recep Tayyip Erdogan of Turkey, Vladimir Putin of Russia, and Gurbanguly Berdimuhamedow of Turkmenistan, for using the Covid-19 viral pandemic to teach the world that politicians can have a more immediate effect on life and death than scientists and doctors can.

Traduzo a parte final: “... por usarem a pandemia viral Covid-19 para ensinar ao mundo que políticos podem ter um efeito mais imediato sobre a vida e a morte do que o conseguem cientistas e médicos.” Ou seja, o presidente Bolsonaro vem expondo o Brasil à zombaria universal, a partir de sua atitude reiteradamente negacionista, sem mencionar todas as suas demais atitudes que já converteram o país em pária internacional, aliás, com a colaboração ativa do chanceler. Este já demonstrou, publicamente, sua conformidade com o título, que deve ficar como a marca de sua gestão, e até o seu epitáfio político-diplomático. Não é surpreendente que tais posturas contribuam para rebaixar tremendamente a imagem do Brasil no cenário internacional, para tristeza de todos os diplomatas profissionais.

7.11. Uma nova Idade das Trevas?

A despeito do alerta inicial contra o mau uso das analogias históricas, o título desta seção parece incorrer no mesmo pecado venial. A designação, entretanto, não tem tanto a ver com um recuo absoluto da nação, sua economia e governança, para o estado de anomia geral das instituições e estruturas produtivas como na sequência das invasões bárbaras no império romano do Ocidente, e sim com o fato de os novos bárbaros brasileiros serem, precisamente, pessoas ignorantes no amplo espectro da gestão governamental e no campo especializado da política externa e da diplomacia do Estado.

No terreno artístico-cultural e no das instituições científicas de pesquisa e desenvolvimento, o barbarismo dos atuais governantes já foi mais de uma vez demonstrado, podendo se afirmar que já existe um fosso profundo separando as entidades universitárias e as autoridades do governo, de modo geral, e as da cultura em particular. No meio ambiente e na negação da pandemia, a imagem internacional do país já foi praticamente soterrada, como pode ser mais ainda em caso de obscurantismo antivacinal.

Tal Idade das Trevas não cobre unicamente os temas mais evidentes de costumes e assuntos culturais, mas se estende a vários outros terrenos das políticas públicas, com destaque para o meio ambiente e para a diplomacia, que concentram o essencial das reações negativas da opinião pública internacional com respeito ao presidente e seus principais auxiliares nessas áreas. A suposta racionalidade de militares integrados ao governo, assim como a presença de alguns tecnocratas de boa formação não foi capaz de compensar a má imagem do Brasil no cenário internacional, a ponto de o ex-ministro da Fazenda Rubens Ricupero ter afirmado claramente que o Brasil se converteu em “pária internacional”. De fato, o Brasil encontra-se isolado como nunca na esfera internacional, por ações e omissões do presidente e do seu chanceler acidental, e uma política externa como nunca antes tinha sido experimentada no decorrer da história bissecular da diplomacia profissional.

Mas a política externa ocupa uma parte muito pequena das preocupações dos vários grupos políticos articulados basicamente em termos de questões domésticas. Ela ocupa uma parte ainda menor da atenção da grande maioria do eleitorado e deve ser totalmente ignorada pela população mais pobre, cuja única angústia encontra-se na sobrevivência diária, assim como na sustentação familiar. Essa mesma população, grande parte do eleitorado, não tem a menor ideia de porque alguns indivíduos de linguagem incompreensível começam a falar de uma coisa chamada fascismo, que eles ignoram completamente o que seja.

Não parece haver preocupação maior, igualmente, com o noticiário sobre a corrupção da família presidencial, uma vez que a população mais pobre sabe que os políticos são corruptos e ela não espera mesmo que seja de outra forma. O que a população pobre quer saber é se o político, ladrão ou não, vai efetivamente se preocupar com a sua sorte, em matéria de renda, emprego, segurança e futuro dos filhos. As acusações de “rachadinha” ou alertas sobre ameaças às instituições de Estado pelas

ações e omissões do presidente passam muito longe de suas preocupações diárias, como já se constatou.

Em outros termos, enquanto não ocorrer algum desastre econômico, induzido pela pandemia, ou causado pelo esgotamento completo das finanças públicas, com continuidade de desemprego e perda de renda, a popularidade do governo e da figura do presidente deve continuar em níveis relativamente satisfatórios, o que quer que façam as oposições políticas ou as deste núcleo desimportante de acadêmicos destacados da realidade da população mais humilde. O mais provável, portanto, é que continue essa Idade das Trevas, que só o é para nossa frágil percepção da realidade da maioria do povo. Para os que esperam receber alguma ajuda, no valor do Bolsa Família ou nos precários trabalhos do setor informal, a vida pode continuar suportável, enquanto durarem certas benesses públicas.

O que cabe fazer, em todo caso? Certamente não torcer para que o pior ocorra para o governo, uma vez que quem sofrerá será a população mais humilde, e sim trabalhar sem cessar em prol da união das oposições, com base numa plataforma democrática, com propostas economicamente sustentáveis. A alternância política só ocorrerá, em 2022, se alguma liderança política mais credível, com perspectivas nítidas de melhoria nas condições de vida da população, puder se apresentar daqui até lá, o que implica sobretudo humildade e clarividência da maior parte dos candidatos potenciais. Não estou muito certo de que isso ocorra, para não dizer que sou bastante pessimista no tocante a essa perspectiva. O sectarismo político – não apenas entre as pequenas tribos da esquerda – parece ser uma qualidade muito bem partilhada pela maior parte dos políticos profissionais.

Como eles não parecem exibir muita *virtù*, cabe ao menos esperar que sejam bafejados pela *fortuna*.

Paulo Roberto de Almeida
Brasília, 3576, 17 de setembro de 2020
Revisão: 10/12/2020

8. Um exercício de planejamento estratégico para a diplomacia

Introdução: demolição e reconstrução da diplomacia brasileira

Uma avaliação sumária, e consensual, da diplomacia brasileira e da política externa governamental, desde a inauguração do governo Bolsonaro em janeiro de 2019, não poderia deixar de constatar a imensa perda de qualidade formal e substantiva desses dois vetores da projeção externa do Estado brasileiro, e do próprio Brasil, nos planos regional, hemisférico e mundial, ou até para o próprio país: a política externa deixou de refletir as necessidades e carências do processo brasileiro de desenvolvimento, assim como deixou de corresponder às expectativas que vizinhos e parceiros tradicionais mantinham sobre suas características intrínsecas e sobre as qualidades próprias do corpo diplomático profissional no bom relacionamento do país com todos esses interlocutores externos e no âmbito dos organismos internacionais dos quais o país faz parte.

Pode-se dizer que essa avaliação sumária é “consensual”, pois é a conclusão inescapável que se pode extrair da leitura de todas as reportagens e matérias de imprensa publicadas desde então sobre a política externa e a diplomacia, assim como da imensa maioria dos artigos de opinião, das análises de colunistas e observadores especializados de centros de estudo e acadêmicos trabalhando sobre esses assuntos. Poucos são os artigos consistentes que veem qualquer mérito numa política externa que destoou profundamente de métodos e padrões de trabalho da diplomacia conhecida desde muitos anos e que isolou completamente o país, não só na região, mas praticamente em quase todo o mundo, com pouquíssimas exceções – mas superficiais – nos raros interlocutores que partilham da “visão do mundo” – se existe alguma – do chefe de governo e de Estado, assim como das posturas bizarras exibidas até aqui pelo chanceler escolhido por ele em novembro de 2018, sob sugestão de um suposto guru político presidencial, mas que é, de fato, um inepto completo em temas de política internacional (assim como são, de modo geral, todos os integrantes da família do presidente, que não é particularmente conhecido por seus dotes intelectuais).

Um diagnóstico também sumário não deixaria de reconhecer que a antiga excelência da diplomacia brasileira foi quase totalmente desmantelada, sob os tacões primários dos seus responsáveis principais, com algum trabalho de contenção – mas nem sempre bem sucedido – de outros integrantes mais sensatos do governo. Quais

eram essas características da diplomacia e da política externa do Brasil que, até 2018, caracterizavam uma das instituições de relações mais exteriores no hemisfério e no mundo em geral, uma construção progressiva e cumulativa de aprendizado pelo estudo, pela experiência prática, pelos desafios enfrentados sempre com relativo sucesso nos objetivos fixados pelos dirigentes políticos? Quais foram os fatores que construíram, ao longo da história, o bom conceito de que gozavam, até recentemente, tanto a política externa, quanto seu corpo diplomático?

Sem ser exaustivo, caberia enfatizar os seguintes elementos: uma adesão inquestionável ao Direito Internacional, o não recurso à força para a resolução de disputas entre Estados, o respeito a não-ingerência e à não intervenção nos assuntos internos de outros países, a observância dos direitos humanos e de um conjunto de valores próprios ao nosso patrimônio civilizatório, são todos elementos constitutivos da ação diplomática brasileira, que foram sendo construídos, reforçados e enfatizados nos planos doméstico e internacional não apenas com base na boa formação do seu capital humano – o instrumento mais precioso de qualquer instituição estatal responsável e eficiente –, mas igualmente a partir de uma intensa participação na elaboração da ordem mundial contemporânea, combinando a metodologia essencial da atividade multilateral nos organismos internacionais abertos ao engenho e arte da diplomacia nacional, assim como um esforço constante de estabelecimento do melhor relacionamento possível com os vizinhos regionais, e com os demais parceiros externos, com base no estrito respeito à soberania nacional de cada um deles, atuando sempre com base na cooperação externa em busca do objetivo maior da nacionalidade: o desenvolvimento econômico, social e político do povo brasileiro, podendo, a partir daí, colaborar para a paz e a segurança internacionais.

Sem pretender fazer agora, para cada um dos elementos acima indicados, um levantamento detalhado e um balanço, mesmo parcial, dos resultados – na verdade, dos fracassos – registrados ao longo dos dois anos decorridos desde o início de 2019, não se pode evitar a sensação de oportunidades perdidas, de recuos e frustrações, decorrentes da atuação particularmente inepta do governo Bolsonaro, em especial e enfaticamente no campo da política externa e da diplomacia. Não se pode tampouco dizer que esse registro sombrio do quadro existente seja a consequência de uma grande crise externa – como a deslanchada desde o início de 2020 pela ação da pandemia da Covid-19 –, uma vez que a deterioração dos padrões e da imagem da diplomacia brasileira começou ainda antes de inaugurado o governo e continuou inabalável ao longo de todo o ano de

2019, antes que a pandemia agravasse o cenário, muito em função da irresponsabilidade e da inépcia do chefe de governo, desprovido de conselheiros habilitados no confronto com os novos desafios, que apenas recrudesceram a sensação de desgoverno, o que já vinha sendo constatado desde o começo do mandato.

Um trabalho de reconstrução da política externa, na forma e sobretudo no conteúdo, e de restauração dos princípios e padrões elevados de trabalho da diplomacia brasileira – tal como indicado no subtítulo de meu livro anterior, *Uma certa ideia do Itamaraty* (2020) – não poderá ser iniciado antes do final da presente gestão, e não só no que se refere à chancelaria, uma vez que as principais deformações derivam da própria orientação e comando do chefe de Estado, notoriamente incapaz de se corrigir por sua vontade autônoma e que tem sob controle assessores igualmente ineptos e um chanceler manifestamente submisso às ordens dos amadores que fingem entender de diplomacia. Na ausência de uma próxima correção de todas as deformações acumuladas ao longo dos últimos dois anos, 2019 e 2020, cabe, aos membros da diplomacia e personalidades vocacionadas para a área da política externa exercer seu talento e conhecimento na formulação de algum planejamento para o futuro da ação internacional do Brasil.

Este pequeno ensaio preliminar pretende oferecer algumas reflexões do autor, como colaboração ao esforço de reconstrução da política externa e de restauração de sua instituição central, o Itamaraty. Não será suficiente, nem é solitário: em 8 de maio de 2020 todos os grandes jornais brasileiros publicaram uma declaração de ex-chanceleres e ministros denunciando o caráter inconstitucional da diplomacia bolsonarista, com uma indicação clara de todas as deformações acumuladas até ali (o “manifesto” dos chanceleres, “A reconstrução da política externa brasileira”, encontra-se em apêndice ao já citado livro *Uma certa ideia do Itamaraty*, livremente disponível em edição digital a partir do blog *Diplomatizando*).

8.1. A política externa e a diplomacia no desenvolvimento nacional

A política externa e a diplomacia são coetâneas à própria construção da nação, aliás desde antes mesmo que ela assumisse o formato político de um Estado independente, como brilhantemente demonstrado pela obra que já nasceu clássica do embaixador Rubens Ricupero: *A diplomacia na construção do Brasil, 1750-2016* (2017). Seus pais fundadores são os próprios pais da pátria, entre os quais são indispensáveis os nomes do primeiro ministro brasileiro dos negócios estrangeiros, ainda na regência de D. Pedro, José Bonifácio de Andrada e Silva, mas também o de

Hipólito José da Costa, brasileiro de nascimento, súdito português refugiado da Inquisição em Londres, de 1805 a 1823, onde manteve o primeiro empreendimento de um verdadeiro estadista: uma publicação regular, o *Correio Braziliense*, no qual traçou um roteiro para o desenvolvimento de sua pátria de nascimento.

A primeira fase da existência da nação foi dedicada à construção do próprio Estado, em meio a grandes comoções políticas, guerra no Prata e rebeliões internas, que exigiram um constante sentido de unidade nacional da parte dos dirigentes políticos, seja no turbulento primeiro Reinado, seja na ainda mais desafiada década das regências. Infelizmente, esses dirigentes não atenderam aos conselhos de Bonifácio e Hipólito, no sentido de se lograr uma rápida extinção do tráfico escravo e a liberação progressiva do recurso à escravatura, o que gerou uma grave deformação na formação da nova nação, que prolongou seus efeitos pelo resto do século XIX, durante todo o século XX e que ainda hoje projeta seus efeitos nefastos sob a forma de iniquidades sociais pouco compatíveis com a relativa sofisticação do desenvolvimento material do país. Cabe reexaminar o trabalho da diplomacia ao longo da construção de um país aparentemente integrado racialmente, mas terrivelmente dividido socialmente.

8.1.1. Etapas percorridas em 200 anos de história institucional

O antigo ministério dos Negócios Estrangeiros não contava com pessoal e recursos suficientes, ao longo do século XIX, para conceber, a partir do Rio de Janeiro, um projeto de desenvolvimento nacional, independente das diretrizes nacionais traçadas pela presidência do Gabinete de ministros, pelo Conselho de Estado e pelas forças presentes na Assembleia Geral, de onde saíam, aliás, a maior parte dos chanceleres do império. Os melhores quadros da diplomacia passavam a carreira no exterior, ou eram enviados em missões oficiais temporárias, cada vez que se procurava solucionar as tensões no Prata, algumas questões de fronteiras e a busca de imigrantes que pudessem substituir a mão-de-obra escrava, considerada indispensável até uma fase muito tardia para os padrões dos vizinhos e de quase todos os Estados civilizados do mundo.

A liberação de alguns compromissos gravosos da Independência – ou de até antes, como os tratados desiguais de 1810 – se dá em meados do século, quando a diplomacia ainda tem de se ocupar dos problemas do Prata, cujos desenvolvimentos desastrosos para o crescimento do país se prolongam até o segundo terço do século, quando finalmente tem início um surto de expansão no comércio exterior, com a impulsão nas exportações de borracha, de café e de outros produtos primários. A

diplomacia se ocupava da promoção desses produtos no exterior e se engajava cada vez no trabalho de atração de imigrantes, o que só será verdadeiramente possível a partir da abolição da escravidão, que praticamente provoca o final do regime monárquico e a inauguração das intervenções militares na política com a proclamação da República.

O ministério das Relações Exteriores tem uma trajetória tão pífia quanto a da economia e da política nacional, na primeira década republicana, até serem resgatadas na sua segunda década, já no século XX, quando a diplomacia assume seus contornos principais, a partir do trabalho de construção conceitual do chanceler Rio Branco e de algumas outras personalidades marcantes dessa fase, como o jurista Rui Barbosa, o abolicionista Joaquim Nabuco e outros grandes intelectuais do período. O ministério, que passa a ser conhecido como Itamaraty a partir daí, percorre as primeiras etapas de sua construção institucional, com a organização dos arquivos, da mapoteca, da seleção dos melhores quadros intelectuais (por concursos abertos ou recrutamento direto), e da participação nas primeiras negociações em âmbito multilateral: a segunda conferência da paz da Haia (1907), os ensaios de um pacto ABC no Cone Sul e as negociações de paz de Paris, em 1919.

O primeiro centenário da Independência, em 1922, precedido por uma semana de Arte Moderna no início do ano, encontra um país ainda muito atrasado no terreno econômico e sobretudo no campo educacional e cultural, com progressos muito lentos ao longo de toda a primeira República, o que levou um dos promotores daquela semana modernista a proclamar, pouco depois: “progredir, progredimos um tiquinho, que o progresso também é uma fatalidade”. Fatalidade maior se abateu sobre o país, e sobre o mundo, com a crise da bolsa de Nova York em 1929, a derrocada dos preços de nossas principais mercadorias de exportação e o início de uma década inteira de Depressão, que deixou o país sem receber um único centavo de capitais externos durante os próximos quinze anos. Mas foi também o período em que teve início uma modernização feita pelo alto, conservadora como teria de ser, criando um Estado semi-weberiano e o esboço de um processo de industrialização substitutiva que só deslancharia verdadeiramente no segundo pós-guerra.

A partir dessa época, a diplomacia oficial passa a exhibir a mesma ideologia e o mesmo projeto dos novos dirigentes do país: a obsessão do desenvolvimento nacional, com a preservação da autonomia externa e a construção de um Estado comprometido com tais objetivos, se possível pela via democrática, se necessário pelo recurso ao autoritarismo tecnocrático, que foi o que se teve em dois longos períodos autoritários,

na chamada era Vargas – 1930-1945 – e no regime militar – 1964-1985, intermediados por uma república oligárquica, tumultuada por intervenções militares, com espasmos de crescimento econômico e aceleração inflacionária. Nesse longo período de crescimento com dependência externa não se logrou integrar as massas ao desenvolvimento ou à participação política, mas a diplomacia conseguiu firmar-se como uma das instituições de excelência, num Brasil que saiu da condição de um exportador agrícola atrasado para se converter numa das grandes nações emergentes industrializadas.

A democratização pós-1985 tem o mérito de construir um Estado democrático aberto à participação popular, embora sempre marcado por extrema desigualdade social e baixa integração dos estratos subalternos, sobretudo negros e rurícolas, aos benefícios da educação e de padrões aceitáveis de bem-estar, pois que marcado, durante uma fase, pela virulência inflacionária e o estrangulamento externo. A estabilização alcançada nos anos 1990, no plano macroeconômico e na projeção externa, levará a política externa e a diplomacia a atingirem o seu apogeu nessa década e na primeira do século XXI, com uma relevante projeção internacional, facilitada inclusive pelo enquadramento do país nos requerimentos da sustentabilidade ambiental, ainda que com grandes carências nos planos social, de direitos humanos e de igualdade racial e de renda.

A lenta construção de uma sociedade inclusiva vem sendo, durante todo o período recente, dificultada por um sistema político extremamente fragmentado, por uma democracia de muito baixa qualidade – por que marcada pelo mau funcionamento do Estado e pelo grau elevado de corrupção política –, o que vinha sendo parcialmente compensado por uma diplomacia particularmente exitosa, de grande qualidade e muito ativa. Infelizmente, essa trajetória parece temporariamente interrompida por uma grande ruptura com padrões aceitáveis de uma governança responsável, ao ser guindado no comando do país um político de tendências autocráticas, particularmente inepto em matéria de políticas públicas e excepcionalmente medíocre no tocante a uma política externa, já não se diga de qualidade, mas meramente aceitável, segundo alguns padrões a que se estava minimamente acostumado nas décadas anteriores. O resultado tem sido, nos dois anos iniciais do mandato de Bolsonaro, uma governança caótica, improvisada, e uma diplomacia que logrou provocar o isolamento total do Brasil na região e na maior parte do mundo, sendo o que o chanceler parece satisfeito com a condição de “pária”.

8.1.2. Os desafios: uma matriz dos recursos e das debilidades nacionais

Uma melhor avaliação que se adequaria, sinteticamente, às “fortalezas” e “fraquezas” do Brasil enquanto economia emergente, embora ainda carente de melhores indicadores de produtividade e de inovação, ganharia muito se auxiliada visualmente com uma estrutura tipo SWOT (sigla em inglês para os conceitos de forças, fraquezas, oportunidades e ameaças), tal como reproduzida abaixo.

Quadro SWOT para o Brasil

| Ambiente | Fatores Positivos | Fatores Negativos |
|-----------------|--|---|
| Interno | Grande território; diversidade e abundância de recursos naturais; fontes diversificadas de energia (renováveis, em grande parte); demografia favorável (bônus, alta proporção de ativos); regime democrático estável; expansão da economia de mercado dependente do extremo regulacionismo estatal; população receptiva à globalização, mas tolhida pela ação intrusiva do Estado; talentos individuais disponíveis; grande unidade cultural, mesma língua, sem conflitos religiosos; federalismo atuante, ainda que contraditório; estabilidade econômica afetada pela recessão de 2015-16, não superada ainda; riscos sociais moderados; flexibilidade adaptativa da população e grande tolerância nos costumes e modos de vida; propensão ao multirracismo. | Exploração predatória dos recursos naturais, exacerbada por novo governo descomprometido com políticas de sustentabilidade em 2019-20; bônus demográfico diminuindo rapidamente, com crescimento acelerado do número de velhos; altos custos previdenciários e de gastos com saúde; baixa capacidade tecnológica de transformação produtiva; matriz energética “poluída” por recursos de fontes fósseis; mercado interno ainda de baixa renda; regime democrático de baixa qualidade, com altos graus de corrupção política; sistema político disfuncional e democracia de baixa qualidade; altos níveis de tributação regressiva; aumento da delinquência e dos particularismos culturais, raciais e de gênero; gastos públicos elevados; baixa produtividade por má educação; burocracia estatal ineficiente. |
| Externo | Enorme capacidade para expandir a oferta de produtos básicos, sobretudo alimentares e minérios; agricultura capitalizada, produtividade garantida por P&D e administração conectada a mercados; lições das crises financeiras e da dívida externa trouxeram menor dependência e altas reservas internacionais; atração de IED, pelas oportunidades de mercado e desvalorização cambial; mão-de-obra sendo formalizada; possível grau de investimento nos próximos anos; diplomacia profissional qualificada, dependente de boa gestão política. | Uso extensivo, mais do que intensivo, dos recursos naturais; políticas setoriais (industrial e comercial) incompatíveis com aumento da oferta externa; má infraestrutura de exportação; baixo coeficiente de abertura externa; poupança interna insuficiente; oferta externa de baixo valor agregado, baixa elasticidade; mão-de-obra protegida, cara; baixa competitividade externa; inserção reativa na globalização; volatilidade das políticas econômicas externas, defensivas; política externa errática, contraditória e ineficiente desde 2019. |

Elaboração: Paulo Roberto de Almeida, 08/12/2020

Os traços econômicos mais relevantes do Brasil contemporâneo, tanto pelo lado de suas vantagens relativas, quanto pelo lado das limitações percebidas, estão por demais evidentes no quadro acima para merecer elaboração mais detalhada. Algumas

considerações adicionais são porém relevantes para ilustrar os argumentos de natureza econômica que cabe ressaltar para o Brasil, não apenas no contexto regional, mas também no que se refere à sua inserção na economia global. Elas têm a ver, justamente, com as limitações estruturais mais evidentes, que dificultam os passos que o Brasil precisaria dar para conseguir galgar patamares mais altos de crescimento econômico e de desenvolvimento social, bem como para lograr uma inserção mais afirmada do país no sistema global de nações avançadas: elas são, a inovação tecnológica e a educação da população, provavelmente na ordem inversa.

O Brasil tem sido um fornecedor altamente competitivo de produtos que se inserem plenamente em suas vantagens ricardianas permanentes, ou seja, os bens derivados das atividades de exploração de seus recursos naturais abundantes, o que promete continuar pelo futuro indefinido. De fato, o Brasil é um grande ofertante de todos os produtos que correspondem à sua matriz secular de economia extrativa e de base agrícola, mas tem enormes dificuldades para se inserir nos mercados de produtos de maior valor agregado, como os da eletrônica avançada, os da química fina e, de forma geral, produtos intangíveis, ou da inteligência. São poucas as exceções a esse quadro, e elas se situam na exploração de petróleo em altas profundidades, por uma empresa estatal, a Petrobras (mas aberta a contratos com fornecedores privados), e na indústria aeroespacial, com o único exemplo da Embraer (uma ex-estatal, privatizada e aberta totalmente à integração produtiva com quaisquer companhias estrangeiras).

8.2. Campos de atuação da diplomacia e da política externa

A esfera de atuação dos governos, em geral, e o leque de interesses e de atividades abertos às instituições diplomáticas nacionais, em particular, estão sendo cada vez mais ampliados, em função, justamente, da crescente complexidade dos processos produtivos, da integração e especialização da economia mundial pelo desenvolvimento desigual e combinado das cadeias globais e regionais de valor. Tais características impõem uma sobrecarga sobre as ferramentas diplomáticas, que passam a ter de tratar de uma gama crescente de assuntos nos foros internacionais, multilaterais, regionais e plurilaterais, temas geralmente de base técnico-científica.

Soldados e diplomatas já não são os dois personagens primordiais e únicos das relações internacionais: técnicos e cientistas das diversas áreas envolvidas nessas novas esferas precisam ser chamados para subsidiar conversações e negociações crescentemente mais complexas. Na verdade, técnicas de “guerra”, para não mencionar

a área mais esperada da informação, estão sendo revolucionadas pelas novas modalidades de comunicação e atuação “direta”, assim como já se faz, crescentemente, com a “telediplomacia”, um terreno que não vai regredir passada a pandemia, pois não só a diminuição de custos, mas sobretudo a não exposição de “soldados” aos riscos do campo de batalha farão com que o ambiente de trabalho mude radicalmente.

O Itamaraty sempre se opôs à ideia de “especializações” precoces na carreira, preferindo generalistas podendo trocar de funções de acordo com as necessidades do serviço como um todo. Talvez se deva reconsiderar esse postulado e partir para a formação diferenciada e continuada do seu capital humano, em diversas etapas da carreira, dadas essas novas realidades.

8.2.1. Multilateralismo, regionalismo e bilateralismo como instrumentos

Qualquer técnico médio de uma profissão manual devotado a um bom serviço para seus clientes sabe que uma caixa de ferramentas diversificada e bem guarnecida é a melhor garantia de um trabalho bem feito. As caixas do bombeiro, de mecânico, do técnico precisam ter ferramentas para todos os tipos de parafusos, porcas e roscas.

Todas as três ferramentas diplomáticas são relevantes, cada uma adaptada a circunstâncias específicas. Pretender privar-se de uma delas — do multilateralismo, por exemplo —, por puro preconceito “soberanista” e inaceitável miopia “nacionalista”, representa uma recusa irracional das simples regras de trabalho do técnico médio. Nenhum serviço diplomático digno desse nome pode pretender desempenhar bem suas funções privando-se dos instrumentos mais adequados a cada contexto negociador.

Durante séculos, tratados, alianças, conflitos e relacionamentos em geral se faziam ao alcance de uma marcha de cavalos, de um barco a velas, de um contrato de casamento ou da trigonometria da linha de tiro dos canhões; a própria cláusula clássica de nação mais favorecida, antes de converter-se em regra geral, incondicional, irrestrita e ilimitada do Gatt, era concedida de forma negociada, reciprocamente, entre as nações. Acordos plurilaterais tendiam a ser feitos em âmbito regional, geograficamente limitado e por tempo determinado. O multilateralismo – falsamente iniciado em Viena, em 1815, depois experimentado de forma oligárquica e imperial nas duas conferências da paz da Haia, em 1899 e 1907 – toma partida em 1919, com todas as limitações e frustrações da Liga das Nações, para se desenvolver em novas bases a partir da Carta de San Francisco e de todas as agências criadas paulatinamente pela ONU e a partir de fontes autônomas.

Ferramentas são apenas meios, alavancas, recursos de uso múltiplo, que devem ser mobilizados segundo os objetivos que se perseguem. Diplomacias inteligentes usam os instrumentos mais adequados para alcançar seus objetivos, que sempre são múltiplos.

8.2.2. A política externa multilateral: interfaces políticas e econômicas

O multilateralismo é, simplesmente, o terreno mais frequente de interações entre Estados soberanos desde pouco mais de um século. A despeito de, por vezes, mais lento e mais complicado, é a melhor garantia de um ambiente sadio para a cooperação externa. Apenas grandes impérios autossuficientes têm a pretensão — mas muitas vezes ilusória — de atuar sozinhos nos foros externos e internacionais. Certamente não é o caso do Brasil; mas, mesmo sendo o maior país no âmbito regional, o Brasil teria muito mais vantagens em atuar de maneira uniforme, isto é, multilateral, com seus vizinhos.

O multilateralismo é a forma predominante da cooperação entre Estados num ambiente cada vez mais interdependente como é o nosso atualmente, mas ele não elimina a cooperação regional e a bilateral para objetivos mais específicos em temas mais sensíveis (segurança, por exemplo). No caso de Estados pequenos, ou dotados de meios modestos de defesa de seus interesses concretos, o multilateralismo pode oferecer salvaguardas relativamente eficientes para defender-se dos abusos dos poderosos. No plano econômico, é evidente que o ambiente multilateral oferece maiores oportunidades de acesso a mercados e regras uniformes do que regras específicas para alguns poucos membros ou participantes em esquemas mais restritos, regionais ou plurilaterais.

8.2.3. A geografia política e a geoeconomia global das relações exteriores

Apenas noções antiquadas de geopolítica pretendem limitar a esfera dos interesses nacionais ao âmbito de uma geografia determinada, ainda que de alcance regional ou mesmo mundial. A complexa estrutura da economia mundial contemporânea determina, quase que de modo imediato, uma imbricação necessária das economias nacionais, que de resto já funcionam em interdependência crescente, não tanto em função de determinações e escolhas governamentais, mas sobretudo em função de decisões tomadas em nível microeconômico, por parte das empresas privadas, que atuam segundo seu próprio cálculo de modo independente para uma alocação ótima de investimentos diretos. Critérios básicos nesse terreno são a abertura econômica, a criação de um ambiente favorável aos investimentos estrangeiros e a liberalização comercial de modo amplo, se possível ou necessário de modo unilateral.

Isso significa que a antiga concentração, por vezes obsessiva, na busca e na conformação de um “espaço de políticas públicas”, potencialmente de autonomia nacional pela via da substituição de importações, não estaria mais de acordo com as novas características da geoeconomia global, o que talvez ainda não figure em todos os manuais de economia, ou nas respostas-padrão nos concursos de ingresso para a carreira diplomática. Imagine-se que diplomatas inteligentes já tenham superado tais concepções simplórias da independência nacional, que combinavam mais com os militares.

8.2.4. América do Sul: eixo de um espaço econômico integrado

Durante aproximadamente um século – e a despeito de uma inclinação inicial do regime imperial, sobretudo nas Regências, por uma diplomacia sul-americana –, a referência básica da diplomacia regional brasileira apoiava-se no conceito político de América Latina, que na verdade era mais terminológico do que prático, pois nunca houve, de verdade, uma articulação concreta em torno de objetivos “latino-americanos” comuns, além da confrontação vaga com o grande vizinho do Norte. Mas, mesmo os exercícios efetivos de organização em torno de objetivos comuns – a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (1960) ou sua sucessora, a Aladi (1980) – nunca compreenderam, de verdade, toda a região, uma vez que os caribenhos e os centro-americanos tinham seus próprios esquemas de integração e que o México, a partir de um certo momento, deixou de brigar com a sua geografia, para aderir ao acordo de livre comércio da América do Norte (Nafta, 1994). América Latina e Caribe tornou-se uma camisa de força onusiana, a partir da criação da Cepal (1948) e continuou existindo e perseguindo difíceis posições comuns no âmbito do G-77 e dos grandes esquemas de coordenação na era da Guerra Fria e da nova Ordem Econômica Internacional, uma miragem dos autoproclamados líderes dos países em desenvolvimento nos tempos em se dava importância a esses trejeitos terceiro-mundistas.

Voltou-se a falar de América do Sul no início da gestão do Senador Fernando Henrique Cardoso, em 1992, e este conceito frequentou os discursos diplomáticos a partir de então, embora sem grandes consequências institucionais, ademais da busca, pelo Mercosul (criado em 1991), de um acordo de livre comércio com os países do Grupo Andino, que se transformaram em Comunidade Andina de Nações em 1996, o que nunca se logrou alcançar, além de acordos bilaterais no âmbito da Aladi de seus membros entre si (mas com obrigações diferenciadas). O grande salto foi dado pelo convite formulado pelo presidente FHC em 2000 para uma reunião em Brasília de todos

os chefes de Estado do continente, da qual resultou a formalização da IIRSA, Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana, um esforço para construir as bases físicas da integração, independentemente da implementação, ou não, de acordos comerciais.

Esse esforço, não exatamente bem recebido pelos vizinhos argentinos – que continuavam falando em “América Latina” e não se dispuseram a acolher uma segunda reunião de cúpula, que teve de reunir-se no Equador, apenas em 2002 –, foi absorvido, transformado institucionalmente e aplicado sob outros critérios pelos governos da era lulopetista, cujo grande projeto para a região era o de retirá-la da influência dos Estados Unidos, instalando em seu lugar instituições e projetos especificamente sul-americanos, e não mais hemisféricos. O resultado foi a criação, nos anos seguintes a 2003, de novas instituições especificamente sul-americanas – primeiro Casa, depois Unasul, mais seus conselhos de Defesa e de Infraestrutura – embora poucos dos projetos concebidos em 2000 para a integração física tenham sido implementados, e outras iniciativas, de tipos diversos, permaneceram mais na retórica (inclusive porque o coronel Chávez, com seus petrodólares, desviou-as de seus objetivos originais) do que na realização efetiva. Mais para o final da década, o governo Lula voltou à mania latino-americana, convocando uma reunião no Brasil para criar uma Calc que depois, na reação do México e de outros países, acabou virando a Celac (nenhuma delas sobreviveu à ruptura bolsonarista).

O “furacão Bolsonaro” no plano da diplomacia regional do Brasil – depois do bumerangue Chávez em toda a região – desmantelou o que ainda sobrevivia da era lulopetista, mais por paranoia olavista contra o fantasma cubano do Foro de São Paulo do que por algum projeto estruturado de integração bem concebida. Declarada extinta a Unasul – mas que se recusa a morrer pelo apoio que ainda lhe emprestam alguns dos vizinhos, inclusive a Argentina –, a diplomacia bolsolavista se reuniu com alguns países parceiros de direita e propôs uma nova entidade, a Pro-Sul, que no entanto não possui nenhuma institucionalidade e não se conhecem projetos que tenham dela emergidos.

Independentemente, dessas tribulações de antes e de agora, de avanços e recuos no eterno e recorrente projeto de integração regional, é certo que a América do Sul pertence orteguianamente à nossa circunstância, e como tal oferece ao Brasil a grande oportunidade de realizar o velho sonho da constituição de um amplo espaço econômico integrado, e isso só pode ser feito sob a liderança do Brasil, não naquele conceito de comando e controle, como costumam ser os projetos imperialistas, mas num conceito de abertura unilateral de seus mercados a todos os vizinhos sul-americanos, sem exigências de contrapartida ou reciprocidade. O Brasil seria capaz de fazer isto, pelo vigor de sua

economia, pelos avanços de sua tecnologia e pela capacidade de absorver os produtos agrícolas e industriais, os serviços de todos os seus vizinhos. Mas, o Brasil será capaz de fazer isso? A resposta dependeria, obviamente de algum estadista diplomático.

8.2.5. O multilateralismo econômico: eixo da inserção global do país

Participante da conferência de Bretton Woods, em 1944 (que criou o FMI e o Banco Mundial), fundador do Gatt, em 1947 (ainda que não gostasse dele no início), participante da conferência de Havana, em 1948 (que criou uma primeira organização internacional do comércio, mas que não entrou em vigor), animador de diversas outras conferências econômicas internacionais (geralmente sobre produtos de base) e da reforma do Gatt, em 1964, quando também passou a ser um dos principais “agitadores” da Unctad e de todas as demais iniciativas de criação de uma “nova ordem econômica internacional”, debatedor ativo em praticamente todas as rodadas de negociações do Gatt e, depois, da OMC, o Brasil sempre foi, a despeito de um baixo coeficiente de abertura externa, um grande promotor de reformas no sistema multilateral de comércio e nas demais iniciativas na frente das relações econômicas internacionais, e como tal tem todo interesse em reforçar uma estrutura de normas a serem seguidas por todos os países participantes, evitando o arbítrio unilateral a que recorrem alguns sócios poderosos.

O simples fato de recuar do multilateralismo, ou de aderir a algumas iniciativas americanas de “reforma” da OMC, como registrado desde o início de 2019, preocupa os diplomatas que têm no multilateralismo econômico o eixo central da inserção do Brasil na economia global (com exceção, claro, daqueles que são contrários ao “globalismo”). A diplomacia brasileira, a normal, voltará, num breve futuro, aos seus padrões normais de atuação nos foros do multilateralismo econômico, com a diferença, esperada, que da próxima vez sua postura seja menos defensiva como tem sido nas últimas décadas de intensa participação nessas negociações, pois se tem algo que pode mudar o Brasil de dentro – ou seja, uma economia diversificada, mas ainda pouco inovadora e bastante introvertida – será uma projeção para fora, a partir de decisões corajosas de abertura e de liberalização por parte das autoridades políticas e econômicas que os diplomatas, disciplinados como são, não deixarão de cumprir.

8.2.6. Ambientalismo e sustentabilidade: eixos dos padrões produtivos

Apenas a franja lunática de céticos políticos nega as evidências de mudanças climáticas sob a ação da economia industrial e da diminuição da cobertura vegetal

natural pela atividade agrícola e de criação, mudança que se faz não apenas no sentido do aquecimento global, mas também da poluição e da diminuição de espécies animais. Infelizmente este é o quadro no Brasil de Bolsonaro, sendo que tais posturas estão sendo implementadas contra os interesses do próprio Brasil, nomeadamente o seu setor do agronegócio, mas também com graves efeitos na sua imagem internacional, pois que combinadas ao negacionismo do presidente e de vários de seus ministros em várias esferas do debate internacional do meio ambiente e da cooperação científica mundial.

Na verdade, tanto a indústria, quanto o agronegócio, a sociedade em geral, já estão plenamente conscientes dos critérios básicos que devem passar a reger a economia sustentável, sendo que apenas este governo nada contra a corrente. Os agentes políticos e econômicos podem passar a aderir aos novos padrões de sustentabilidade mesmo na ausência de diretrizes governamentais muito claras. Os prejuízos, reais, que estão sendo provocados ao patrimônio brasileiro e à imagem do país no exterior serão reabsorvidos assim que os mandantes forem afastados e suas políticas eliminadas. Os diplomatas que trabalham nesse setor têm plena consciência disso, e estão prontos a impulsionar a nova (ou antiga) política, assim que a ocasião se apresentar: indústria e agricultura já estão prontas a oferecer sua colaboração na reconstrução da diplomacia do meio ambiente.

8.2.7. Direitos humanos e democracia: eixos da proposta ética do país

Existem acordos, resoluções, declarações, cortes e decisões na área dos direitos humanos, a começar pela Declaração de 1948 e todos os demais instrumentos setoriais que foram sendo criados desde então nessa área crucial dos progressos civilizatórios. Com a democracia, a situação é mais fluída, pois existem menos instrumentos e meios de comprometimento com um conjunto de cláusulas básicas, de seguimento de suas poucas disposições e de monitoramento de seu cumprimento: o Compromisso Democrático da OEA, por exemplo, é bem mais abrangente e avançado do que o Protocolo Democrático do Mercosul, que só pode ser acionado se houver “ruptura democrática”: ou seja, se o eventual membro (como ocorreu com a Venezuela, quando fazia parte) tiver eleições razoavelmente legítimas, mas destruir a democracia por dentro (como aliás vem ocorrendo até em países membros da UE), pode continuar no bloco sem problemas. Nada disso impede o Brasil e sua diplomacia de serem impecáveis em matéria de direitos humanos e de respeito ao espírito e ao conteúdo mesmo dos sistemas democráticos mais avançados, o que está longe de ser o caso no Brasil atualmente.

Na verdade, como em várias outras esferas, em especial no terreno econômico e social, o principal a ser feito está mesmo dentro do Brasil, pois uma vez que tenhamos credenciais impecáveis no respeito à não violação dos direitos humanos, em especial de grupos mais vulneráveis (crianças, indígenas, negros, mulheres e outras minorias), e na garantia de uma democracia de boa qualidade, com baixo grau de corrupção política, os diplomatas saberão defender suas credencias nos foros internacionais, saindo de uma postura defensiva para cooperar com a promoção desses valores ao redor do mundo.

8.2.8. Blocos e alianças estratégicas na matriz externa

Blocos e alianças estratégicas deveriam ser como esses remédios de tarja preta, que só podem ser receitados em condições especiais, depois de um bom exame do paciente, da avaliação de seus efeitos colaterais e com um bom seguimento regular por especialistas na questão. Tais agrupamentos têm sido sobre-estimados e sobretudo vendidos a um preço acima de seu valor de mercado. Ao longo da história, muitos desses grupos foram constituídos, geralmente com objetivos econômicos ou de defesa.

Os mais frequentes são os blocos de comércio, mas mesmo aqui, as variedades são muitas, desde os analgésicos das áreas de preferências tarifárias (como os acordos da Aladi, e vários outros pelo mundo, sobretudo entre países em desenvolvimento), ao fortificante das zonas de livre comércio (são centenas e centenas já registradas na OMC (como a EFTA, por exemplo, embora algumas fossem bem mais musculosas, como o antigo Nafta), à vitamina da união aduaneira (o próprio Mercosul é uma, mas parece uma colcha de retalhos, muito perfurada), à anfetamina do mercado comum (o que gostaria de ser o Mercosul, mas ainda não consegue, e que corresponde à Comunidade Europeia nos anos 1960), passando depois aos antibióticos das uniões econômicas e monetárias (só a União Europeia adentrou por essa via, não considerando os países que renunciaram a ter moeda própria), até chegar nos barbitúricos da união política (por vezes por incorporação voluntária ou consentida, em outras por absorção).

É possível que eles possuam virtudes estimulantes e fortificantes para os que deles fazem parte, mas também existem efeitos indesejados, como por exemplo, o fato de reduzirem os objetivos dos mais ambiciosos ao mínimo denominador comum; ou então levar os menos poderosos a agregar apoio às ambições dos mais fortes, que podem lograr, num caso ou noutro, alguma conquista que sozinhos não poderiam. A questão da confiança nesses blocos é fundamental, mas é difícil controlar a postura de cada um dele: existem os recalcitrantes até num bloco altamente institucionalizado.

como o da União Europeia, ou manobras unilaterais que podem afastar parceiros formais do objetivo comum, como já tinha observado Tucídides, no caso da Liga Ateniense, que não impediu alguns membros de apoiarem Esparta na guerra do Peloponeso. O Mercosul ajuda ou prejudica o Brasil, perguntam alguns? O Brics é uma boa coisa para o Brasil, para a África do Sul? E o IBAS, trouxe resultados positivos? Se sim, por que não se reúne mais? A Unasul, o que trouxe de diferente que o Brasil não fazer por si mesmo, bilateralmente ou em acordos pragmáticos, para algum projeto ad hoc? Em resumo, todos esses blocos, grupos, foros entregam o que prometem e os seus benefícios superam os seus custos, políticos e financeiros? Pode ser, mas seria preciso uma avaliação independente dos governos para avaliar se é realmente bom para o país.

Um exercício de planejamento estratégico deveria prever esse tipo de avaliação externa, independente, inquisitiva, antes de se passar aos atos, ou continuar alimentando um bloco que foi decidido num momento determinado de países sujeitos a alternâncias de poder e que pode se converter numa bola de ferro amarrada a um dos pés do país. A Fundação Alexandre de Gusmão, e seu think tank, o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, também poderiam organizar seminários e contratar estudos que não se conformem apenas à palavra oficial, ou à decisão de um determinado momento.

8.2.9. Relações com parceiros bilaterais e regionais

Existem os que podem ser escolhidos, por afinidade política, por intensidade de laços humanos e econômicos, e aqueles que não podem ser escolhidos, que são dados pela natureza e pela história, por contiguidade geográfica ou por vínculos profundos, derivados da própria formação do país e seu desenvolvimento ulterior. O Brasil esteve mais vinculado a Portugal e à Europa durante a maior parte de sua história, depois teve nos Estados Unidos seu principal parceiro para quase tudo, adquirindo agora um grande parceiro comercial e provedor de investimentos e outras vantagens econômicas, numa conjuntura da história mundial em que a Ásia, e a Ásia Pacífico em especial, voltará a ser a região mais rica do mundo, como já foi no passado, superando o mundo norte-atlântico, que dominou a economia (e a política) mundial nos últimos cinco séculos.

Não é preciso ser vidente, para perceber isso, mas é evidente que um país como o Brasil tem maiores chances de preeminência econômica e de projeção cultural na sua própria região e em direção da África. Por outro lado, é evidente que muito da pesquisa científica e das inovações tecnológicas continuará a ser fornecido pelas velhas potências norte-atlânticas, onde também estarão a fonte de enormes vínculos políticos, sociais e

culturais, e onde também se situam as principais instituições multilaterais de cooperação e de intercâmbios os mais diversos. As relações do Brasil devem necessariamente ser ecumênicas e multiformes, mas a projeção de nossos interesses terá de ser objeto de uma cuidadosa análise sobre nossas vantagens comparativas, naturais e adquiridas.

8.2.10. Vantagens comparativas e exploração de novas possibilidades

Vantagens comparativas, justamente, constituem a base sobre a qual se assentam os duplos fluxos, in e out, que todo país mantém com todos os demais, à base das assimetrias naturais que são as que sustentam as interações de todos os tipos. O Brasil tem inúmeras vantagens comparativas, absolutas e relativas, e uma análise prospectiva pode revelar em quais direções o país deve dirigir os seus esforços de investimento nos próximos anos, o que exige, obviamente, um governo que escape do jogo mesquinho da política corrente para visualizar os cenários futuros abertos ao engenho e arte do povo brasileiro, dos seus agentes econômicos, dos seus artistas, músicos e esportistas. O mapa diplomático brasileiro é um dos mais extensos do mundo, o que deveria facilitar um esforço de identificação de tendências de consumo e de desenvolvimento em cada um dos países nos quais temos representação. Por uma vez, caberia, sem descuidar nossas vantagens baseadas em recursos naturais dos últimos 500 anos, explorar as futuras vantagens, com base na projeção do que podemos fazer no quadro da economia do conhecimento e da sustentabilidade.

8.2.11. Integração política externa e políticas de desenvolvimento

Essa integração sempre existiu, mesmo quando se tratava de defender o tráfico e a escravidão, ou a defesa dos interesses do café e da “valorização” das matérias primas de modo geral. Na fase da industrialização, a postura foi mais defensiva, na justificativa das medidas protecionistas, restritivas e de atração de investimentos. A verdade é que poucos diplomatas se distinguiram na exposição de ideias econômicas que destoassem do consenso geral das elites dominantes, do contrário o Brasil poderia ter exibido uma trajetória mais positiva de desenvolvimento econômico, o que poderia ter sido por eles registrado em alguns exemplos asiáticos que tiveram desempenho bem superior ao do conjunto da América Latina até recentemente.

Em 1960 a Coreia do Sul tinha exatamente a metade da renda per capita do Brasil, ambas medíocres evidentemente, mas o Brasil já era mais industrializado e dotado de uma base de recursos bem mais ampla. Atualmente a Coreia exibe o triplo, ou

o quádruplo de renda, com um leque de inovações e marcas exclusivas que a colocam no pelotão avançado da economia mundial, o que foi obtido justamente por grandes investimentos na educação, em todos os níveis, mas na básica e técnica em especial. A Ásia, de maneira geral, teve políticas macroeconômicas e setoriais mais eficientes do que as da América Latina, ou aqueles países cometeram menos erros do que os daqui, no plano fiscal, monetário, cambial, agrícola e industrial, mas sobretudo na educação.

É interessante observar que o único grande diplomata que se distinguiu na área econômica, Roberto Campos – existem outros nomes, mas nenhum tão presente quanto ele no debate público –, ao deixar a embaixada em Washington, no início de 1963, fez questão de fazer um longo périplo pelos “tigres”, que já despontavam na Ásia Pacífico, com vistas a examinar na prática a natureza das políticas econômicas de perfil bastante diferente daquelas a que ele estava mais acostumado na América Latina, bastante influenciados pelas ideias de Prebisch e da Cepal, com cujos economistas – entre outros Celso Furtado – ele tinha digladiado durante mais de uma década.

Um esforço de reflexão ponderada, e de planejamento estratégico sobre a integração entre a política externa e as políticas de desenvolvimento não deveria dispensar uma leitura de todas as suas obras publicadas ao longo de mais de quarenta anos, e não apenas as suas memórias, que servem como um grande passeio na história econômica do Brasil ao longo do século XX. Provavelmente não bastam, mas é o mais próximo que se conhece na literatura especializada em termos de integração conceitual e metodológica entre a diplomacia e o desenvolvimento nacional.

8.3. O Itamaraty como força motriz da inserção global do Brasil

Não tenho certeza de que o Itamaraty possa servir de força motriz, ainda que ele deveria se esforçar para fazê-lo. Ele tem excelente quadros, gente muito bem preparada e experiente, mas a própria Casa é muito conservadora, muito recatada, quando não submissa aos dirigentes do momento. Para ser força motriz, a Casa ou seus integrantes deveriam oferecer ideias próprias, baseadas no conhecimento profundo que eles devem ter sobre o Brasil e na experiência adquirida na observação atenta de fatos e processos ocorridos na história e na trajetória recente de outros países, todos eles, os bem sucedidos e os fracassados (pois se retiram mais ensinamentos destes últimos do que dos primeiros). Os diplomatas deveriam ousar mais, se é que pensam poder oferecer subsídios a um novo processo de desenvolvimento nacional.

É certo que o Brasil se encontra, às vésperas do segundo centenário de sua independência, numa situação miserável, o resultado de erros monumentais da condução de sua política econômica nos quinze anos anteriores, da inércia governamental decorrente de uma corrupção política também mastodôntica, de uma incapacidade geral de suas elites políticas e econômicas em realizar um diagnóstico correto dos problemas existentes e, a partir daí, traçar um roteiro de reformas estruturais para superar a “estagnação secular” que nos atinge desde os anos 1980. É certo também que o governo atual se apresenta como um dos mais medíocres de toda a história do Brasil, não apenas por não conseguir estabelecer qualquer programa de governança racional, mas igualmente e sobretudo por ter elevado, de maneira extraordinária, a ignorância aos pináculos do poder. A olhar a história passada não se consegue identificar um governo que tenha consagrado o preconceito e o despreparo como credenciais para a ocupação de postos no governo, desde que identificados os candidatos com as “ideias” bizarras dos titulares do poder. O Itamaraty, infelizmente, não ficou imune a essa tendência.

Uma alternância no poder, que virá no momento oportuno, deveria encontrar um Itamaraty renovado, aliviado da depressão atual, com uma nova geração devotada justamente a um outro tipo de política externa e de diplomacia, adequada a um mundo sensivelmente diferente do que tivemos até aqui. Os mais jovens, que subirão a postos de mando nos próximos anos, terão de se organizar de forma autônoma, dado o virtual esgotamento de ideias, não exatamente entre os diplomatas, mas entre aqueles políticos que poderiam liderá-los na concepção e implementação de uma nova política externa, a partir, igualmente, de uma nova diplomacia.

8.3.1. Gestão da Casa, com base nas melhores práticas da governança

Sempre considerei que, com seus sacrossantos princípios militares da hierarquia e da disciplina, o Itamaraty sempre foi mais feudal do que weberiano, embora tenha sido também razoavelmente meritocrático. Ele consagra, em todo caso, o esforço daqueles que oferecem dedicação integral à Casa, ainda que a custo de certo compadrio e de algumas relações de vassalagem, numa burocracia de boa qualidade que deveria ser bem mais executiva do que relacional. Mas ele não é exatamente patrimonialista, uma praga que infesta várias outras administrações brasileiras, mesmo se alguns barões da Casa tenham aproveitado situações de prestígio e de certa promiscuidade com outros membros das elites do poder para circular entre bons postos no exterior e chefias na Secretaria de Estado, criando uma certa aristocracia da diplomacia. Poucos são os

diplomatas de origem modesta que galgaram o cimo da carreira, mas os que o fizeram foi à custa de muito estudo, muito trabalho, bastante dedicação e algumas janelas de oportunidade que podem surgir em determinados momentos da política brasileira.

Uma gestão moderna da Casa teria de preservar as tradições e peculiaridades do serviço diplomático e combiná-las a métodos de trabalho desenhados para a gestão de uma complexa rede de postos no exterior, muito desiguais entre si, e de uma Secretaria de Estado que tampouco pode funcionar como um ministério entre outros. Um bom diagnóstico da situação presente poderia ser feito por uma dessas firmas de organização e métodos, mas isso provavelmente não seria suficiente para um novo esforço de modernização do funcionamento da Casa e dos postos no exterior. O mais provável seria mobilizar mais uma vez a competência dos diplomatas espalhados pelos grandes postos para um grande estudo comparativo sobre a estrutura burocrática e os métodos de trabalho, de comunicação e de processamento das informações com os postos no exterior desses grandes países. Mas teria de ser preciso, mais do que tudo, encontrar um diplomata com alma de burocrata, para processar tudo isso e oferecer algum diagnóstico, em grupo de trabalho, para a partir daí definir as grandes linhas da próxima reforma (elas são sempre necessárias).

8.3.2. Responsabilização, abertura e transparência nas funções

O secretismo sempre foi a doença infantil, madura e senil de todas as administrações, em especial naquelas que cuidam de assuntos sensíveis, como são, em princípio e por definição, as burocracias diplomáticas. O apelo de muitas organizações da sociedade civil, de muitos acadêmicos, pesquisadores e jornalistas por mais abertura e transparência nos assuntos correntes não é evidentemente possível na extensão por eles desejada. Mas o Itamaraty já teve porta-vozes abertos ao diálogo constante com os “abelhudos” externos, empenhados em conseguir contatos com diplomatas trabalhando em setores selecionados e pronto a expor as posições do ministério para os meios de comunicação e para o público externo de forma geral.

Na parte da informação, da pesquisa e da interação com esse público, o Itamaraty já dispõe de uma Fundação, a Alexandre de Gusmão, e de um Instituto de Pesquisas, que deveriam fazer exatamente o que já está inscrito em seus estatutos e documentos de fundação. Infelizmente, ambos foram reduzidos a tristes canais de expressão da mediocridade que caracteriza o governo Bolsonaro nos seus setores mais expostos à ideologia bizarra que caracteriza os donos do poder, com uma especial

acuidade no caso do Itamaraty, transformado em principal canal de propaganda do antiglobalismo idiota. Numa troca de poder, isso poderia ser corrigido, mas o fato é que essas duas unidades nem sempre estiveram sob o comando das melhores capacidades substantivas, mas apenas daqueles que não dispunham de alguma outra chefia na diplomacia executiva, ou seja, em alguma unidade da Secretaria de Estado.

O que por outro lado o Itamaraty nunca teve foi um historiador oficial da Casa, a despeito de a Funag ter em sua estrutura um Centro de História e Documentação Diplomática. Mas esta se situa no Rio de Janeiro, e trata, digamos assim, da pré-história da diplomacia contemporânea, aquela que cuida dos séculos passados até a mudança para Brasília. Um historiador oficial em Brasília não é para fazer o que o CHDD já faz, em termos de história diplomática, com base nos documentos do Arquivo Histórico Diplomático guardados no velho Palácio Itamaraty do Rio de Janeiro, e sim para cuidar da história presente, quase imediata, como fazem outras grandes chancelarias de países avançados: selecionar séries de documentos temáticos de episódios mais recentes e divulgar inclusive material desclassificado sobre temas relevantes de nossa história contemporânea. Mais importante ainda, ele deveria fazer aquilo que o Itamaraty nunca fez, salvo provavelmente alguns exemplos esparsos: história oral, com os diplomatas aposentados, inclusive organizando seus papéis e arquivos, fotos e documentos, um pouco do que já fez, e faz, inclusive com diplomatas, o Cpdoc, do Rio de Janeiro.

O Itamaraty tem, por exemplo, um Consultor Jurídico; não existe razão para que não tenha, também, um historiador oficial. Aliás, quem criou a Consultoria Jurídica do Itamaraty foi o pai do nosso patrono, o Visconde do Rio Branco, quando ocupou a chancelaria, e até serviu ele mesmo de “consultor jurídico”, a despeito de engenheiro e matemático. Seu filho, o Barão, restabeleceu a função, que tinha sido interrompida, organizou os Arquivos, a Mapoteca e deu muita atenção à documentação, ainda que não tenha tido, ele mesmo, abertura ao exterior, maiores cuidados com seus próprios papéis, tendo ainda deixado de publicar os relatórios anuais da Casa, durante toda a sua gestão.

A responsabilização dos diplomatas nos quadros da burocracia pública, em face da sociedade e do Parlamento, viria, justamente, a partir de uma maior abertura da instituição ao público externo, com porta-voz, historiador, e uma prática constante de desclassificação de documentos valiosos para a reconstituição de nossa história.

8.3.3. Capital humano de alta qualidade: base de uma diplomacia eficaz

Diplomacia, em qualquer tempo, em qualquer lugar do mundo, para todos os tipos de situações, inclusive em caso de guerras, significa, antes de mais nada e principalmente, capital humano. Muito antigamente, a diplomacia era uma função episódica, reservada aos enviados dos soberanos, que para isso mesmo escolhiam os seus melhores assessores, ou nobres de fino trato, conhecimento de línguas e algumas posses, pois também era preciso exhibir alguma pompa. Nas burocracias modernas, os diplomatas também se distinguem por sua educação refinada, domínio perfeito de outros idiomas e uma real vocação para a missão, que não é, justamente, simplesmente burocrática. A primeira academia diplomática nasceu em Viena, entre os Habsburgos, e depois disso a maior parte das diplomacias modernas criou instâncias de formação e treinamento de seu pessoal diplomático e consular (ainda duas carreiras separadas em alguns serviços). A despeito de ser relativamente recente, criado em 1945, o Instituto Rio Branco ganhou bastante prestígio, talvez nem tanto pelo que se estuda ali, mas pela preparação prévia que os candidatos já precisam ter para serem selecionados para a carreira. Em todo caso, o IRBr e o IPRI deveriam servir para a formação constante, o treinamento e o aperfeiçoamento dos diplomatas, que já são excelentes, mas que podem ficar ainda melhores se constantemente levados a continuar nos estudos, dentro e fora da própria Casa. Muitos deles hoje exibem mestrados e doutorados, no Brasil e no exterior, mas nem sempre uma visão puramente acadêmica é o que se requer no trabalho ativo, e sim a própria experiência adquirida nas frentes negociadoras, e na observação atenta de como são, como funcionam (ou não) outros países, por vezes os mais exóticos.

O capital humano do Itamaraty já é bom, de ingresso, mas pode ficar ainda melhor, se adequadamente estimulado, incentivado, cobrado a incrementar seus estudos e experiências com base num programa integrado das unidades de ensino, pesquisa e debate da Casa, com publicações constantes, até em áreas da cultura e da literatura em geral, não diretamente funcionais para o trabalho burocrático modorrento.

8.3.4. Planejamento estratégico como prática contínua da diplomacia

Ao término deste ensaio impressionista, chega-se, finalmente, ao tema título, o que deveria ter sido tratado em todas as seções anteriores e não foi, senão de maneira muito rápida e sintética. O que é planejamento estratégico para a diplomacia? Poderia ser uma série de recomendações na linha do famoso Policy Planning Staff, criado por George Kennan, no início da Guerra Fria, para organizar a resposta dos Estados Unidos a desafio representado pela União Soviética, da qual dependia, segundo se alegava, a

salvação do “mundo livre”. Não estamos em tempos tão dramáticos, embora alguns paranoicos americanos acreditem que a China representa hoje, para os Estados Unidos e para o “mundo livre”, o mesmo desafio vital anteriormente detido pela União Soviética.

No Brasil, alguns seres bizarros do governo e da diplomacia atual também acreditam, vivamente, que a China queira exportar o seu comunismo, quando me parece que o “capitalismo com características chinesas” só quer mesmo exportar seus produtos, e fazer dos chineses consumidores tão ricos quanto são hoje americanos, europeus e japoneses. Eles devem estar fazendo seus planos paranoicos para se defender do comunismo chinês, e por isso envergonharam a diplomacia brasileira num servilismo brutal aos Estados Unidos, em especial ao presidente Trump, seu modelo derrotado.

Um planejamento estratégico para a diplomacia brasileira deveria partir de um diagnóstico dos desafios principais do país, para a partir daí começar a traçar as grandes linhas de ação da política externa e da atuação da Casa naquelas áreas e espaços nos quais se requer a ação da diplomacia para subsidiar os esforços de desenvolvimento nacional (sim, o Brasil ainda é um país subdesenvolvido, não tanto pelas insuficiências de sua indústria ou agricultura, mas pela pobreza do seu povo e pela desigualdade vergonhosa que caracteriza nosso perfil distributivo). Um exercício de planejamento estratégico, como em vários outros esforços de ganhos de produtividade, pode até fazer com que o Itamaraty continue fazendo muito do que já faz atualmente, ou o que sempre fez: informação, representação, negociação. Mas, ganho de produtividade significa fazer o mesmo com menos custos, ou fazer mais com os mesmos custos, o que me parece mais interessante. Isso depende basicamente do capital humano, que deve ser treinado a fazer algo mais do que simplesmente informar a Secretaria de Estado sobre o que se passa no seu posto e pedir instruções sobre como proceder para dar cumprimento à sua agenda de trabalho.

A maior parte do tempo, na verdade, é dedicada à informação, um pouco menos à representação, e menos ainda à negociação, salvo nos postos diretamente vinculados às burocracias internacionais, esses dinossauros com milhares de outros burocratas que estão ali para basicamente garantir os seus empregos, eternamente. A parte da informação parece bastante dispensável atualmente, em vista da imensa massa de matérias, reportagens e colunas de opinião que invadem maciçamente nossas telas todos os dias, da manhã até a noite. Ademais da informação exclusiva, aquela retirada de interlocutores no posto, um trabalho mais relevante seria uma reflexão sobre o que a informação repassada à Secretaria de Estado representa para o Brasil, em termos de um

eventualmente existente grande projeto nacional de desenvolvimento (esse sonho utópico dos acadêmicos e nacionalistas).

O planejamento estratégico da diplomacia brasileira deveria oferecer aos diplomatas os grandes temas relevantes do seu trabalho. Este não necessariamente será sobre a agenda diplomática do país ou do órgão em questão, pois este é o lugar comum e o pão diário de todo diplomata, mas poderá ser a vida interna do país, seus êxitos e fracassos no tratamento e encaminhamento dos seus principais problemas nas questões econômicas, sociais, culturais, educacionais, e questões conexas. Digo isto porque quer me parecer que o Brasil não possui nenhum problema internacional digno de nota, em todo caso algum que derive de suas posturas diplomáticas, que sempre me pareceram bastante corretas (menos as atuais, que são horrorosas, mas esta é outra questão). O que o Brasil exhibe ao mundo, e que precisa ser corrigido urgentemente, são, precisamente, sua situação calamitosa no plano social, a ineficiência de seu Estado, com seus mandarins privilegiados, a falta de segurança pública, a pobreza andrajosa das ruas, o desempenho calamitoso de seus estabelecimentos de ensino de massa, a corrupção nas altas esferas públicas, a violência contra os mais humildes e minorias, a falta de um Estado de Direito, o que também tem a ver com o lado perdulário e pouco produtivo do Judiciário. O Brasil possui inúmeras “jabuticabas”, que não existem em outros países, e que não teriam por que subsistir aqui, e uma boa observação do exterior, com base naquilo que se conhece do Brasil, pode permitir detectar tudo isso.

Ou seja, os diplomatas podem continuar fazendo aquilo que sempre fizeram, mas um outro olhar de fora do Brasil para dentro poderia ajudar bastante a corrigir nossas deformações mais gritantes. O Brasil será um país melhor para o mundo quando ele for melhor para si mesmo, para os seus filhos, em especial os mais humildes. Não sei este seria um bom exercício de planejamento diplomático, mas a mim me parece suficientemente gratificante como para justificar algumas horas a mais a estudar o Brasil no Instituto Rio Branco e no IPRI, e algumas horas a mais, no exterior, a estudar o país em seus aspectos internos, e não apenas a sua diplomacia e posturas negociadoras.

Mas, ainda falta traçar o planejamento estratégico para o serviço diplomático brasileiro. Isto virá, num próximo ensaio...

Brasília, 9 de dezembro de 2020

Conclusões:

Um governo dantesco e os desafios de uma diplomacia ideológica

No século XIV, o italiano Dante traçou o destino humano no seu famoso poema épico “A Divina Comédia” que se dividia em três partes: inferno, purgatório e paraíso. Não é o caso de tratar aqui do estágio intermediário entre o inferno e o paraíso, o purgatório – no qual talvez já estejamos, mas que não é aceito como real por algumas correntes do cristianismo –, e menos ainda do paraíso, ao qual temos poucas chances de aceder no futuro previsível. Se eliminarmos, portanto o purgatório e o paraíso, como possíveis locais para nossas breves considerações conclusivas, só nos sobra o inferno.

O que era o inferno, na visão certamente abalizada do italiano que consolidou a língua italiana moderna, no contexto de sua visão do mundo, que ainda é também a nossa (segundo o chanceler acidental), que é a da civilização judaico-cristã? Ele era constituído por nove círculos sucessivos, crescentemente infernais, se cabe ser redundante, e que ele distinguiu pelas seguintes características:

1) **Limbo**: onde estariam aqueles que nunca conheceram a palavra de Deus e nem sequer sabiam da existência de Cristo, seu filho. O problema é que a moderna tradição teológica passou a duvidar da existência desse lugar incerto, onde estariam as crianças que morreram sem receber o sacramento do batismo. Do meu lado, eu sei exatamente o que é o limbo, pois foi onde estive durante a maior parte do tempo em que permaneci sem qualquer função na Secretaria de Estado durante o lulopetismo diplomático; na verdade, era um lugar muito simpático, cheio de livros, onde estive por vários anos, lendo, refletindo, escrevendo vários livros sobre a política externa, as relações internacionais do Brasil, sua história diplomática e várias outras questões;

2) **Luxúria**: é autoexplicativa, não preciso me estender sobre ela;

3) **Gluttoneria**, onde ficam os mais se excedem à mesa. Não tenho certeza de praticar essa nobre arte pantagruélica, embora eu seja mais um *gourmand* do que um *gourmet*. Mas tento me manter nos limites, para não cair no estágio seguinte;

4) **Cobiça**, também autoexplicativa. Não está entre meus vícios, pelo menos não em relação à comida ou dinheiro; voluntariamente, só a exerço em relação a alguns milhares de livros que ainda precisam ser organizados, para poder encontrar aqueles dos

quais necessito, sei que tenho, mas que não os consigo encontrar, daí a necessidade de correr para alguma biblioteca ou comprar um segundo exemplar;

5) **Ira**: capacidade de sentir raiva, ou fúria, contra alguma coisa ou alguém; tampouco me imagino com tais sentimentos; só tenho um pouco de alergia à burrice, que não é dirigida à ignorância daqueles que não tiveram chances de estudar e de se informar, mas sim àqueles que, tendo todas as chances e possibilidades de se informar, de se educar, escolheram permanecer na ignorância, e até mesmo na estupidez; conheço várias personalidades salientes que se enquadram nessa categoria;

6) **Heresia**: devo ser considerado herético por certas pessoas, o que não é o meu entendimento; sou apenas irreligioso, o que não quer dizer ateu ou agnóstico; antigamente podia levar os acusados à fogueira, e imagino que não devo mais correr esse risco; mas acho que vários dos políticos que se aproveitam de várias religiões ao mesmo tempo, por motivos puramente oportunistas, eleitoreiros, deveriam ser considerados heréticos, excomungados e expulsos de todas elas;

7) **Violência**: não me sinto capaz de exercê-la, não exatamente por uma constituição franzina, mas por aversão a qualquer esporte demandando força; tenho horror dessas exhibições de violência-espetáculo, nas quais se comprazem imensas audiências presenciais ou por vídeo; tampouco tentei, em qualquer época, aprender qualquer técnica de autodefesa, por menos violentas que sejam; não conseguiria sequer atirar um livro em alguém, pois prezo demasiadamente esses costumeiros objetos de prazer intelectual; violência, para mim, só em panfletos contra escroques políticos;

8) **Fraude**: começamos a entrar aqui num círculo muito mais conhecido e costumeiro em nossos 8,5 milhões de quilômetros quadrados, a crer nas operações da Polícia Federal, praticamente todos os dias, em todos os cantos do território nacional; mas por aqui não tem esse status elevado que possui na cosmogonia de Dante, na antessala do centro do inferno; essas acusações podem passar impunes após anos e anos dormitando nas gavetas dos juízes, e mesmo, se vão a julgamento, podem ser absolvidos ou por decurso de prazo, ou por “excesso de provas”; vai lá entender;

9) **Traição**: finalmente, o crime máximo, o círculo mais profundo do inferno, onde residiria o próprio Satã; aparentemente, tampouco é julgado um crime suficientemente grave, como era nos tempos da ditadura militar, justificando que o traidor da pátria fosse remetido ao fogo do inferno, ou coisa pior (pau de arara, por exemplo); mas, se vamos considerar a atual política externa, alienar os interesses nacionais a uma potência estrangeira, deveria ser considerado um crime de alta traição,

pelo menos segundo aqueles velhos códigos dos militares, que talvez não estejam mais em vigor; Dante nunca viveu numa “pátria” que exigisse a fidelidade à bandeira, pois a Itália de seu tempo era uma confusão dos diabos (êpa!) de principados, ducados, estados papais e territórios dominados por potências estrangeiras; mas, desde o surgimento dos Estados nacionais, essas coisas de traição à pátria são coisa séria, que o diga o capitão Dreyfus, que justamente foi condenado à prisão, e na ilha do Diabo!

Mas, por que esta digressão literária pelo inferno de Dante, aos dois anos do governo do capitão, que pode ter entrado, visitado ou passado por alguns desses círculos infernais, ou por outros, similares ou piores?

A trajetória do capitão passa, efetivamente, por outros círculos que podem ser enunciados, ainda que não numa ordem precisa, numa escala da gravidade crescente, como no caso da Divina Comédia do grande poeta italiano.

Numa trajetória pouco literária, eis o que poderia ser detectado no purgatório de nossas desesperanças, passada esta primeira metade de um mandato que promete trazer mais um pouco de tudo isto que vai alinhado a seguir: crises, mais crises, novas crises, velhas e repetidas crises, anomia, assombrações, sobressaltos, surpresas desagradáveis, revelações escandalosas, deterioração de instituições, ignorância, egocentrismo, mudança de regras (para pior), mais crises, xingamentos, provocações gratuitas, mediocridade nas nomeações, palavrões, armamentismo, ofensas a dirigentes estrangeiros, destruição dos recursos naturais, mais xingamentos, humilhações, autoritarismo, autismo político, indecisões, dúvidas, tergiversações, malversações, falcatruas, rachadinhas e rachadonas, cheques suspeitos, dívidas não contabilizadas, doações não declaradas, compra de carros, empréstimos duvidosos, favores corporativos, cartões corporativos, assistentes fantasmas, fantasmagorias ideológicas, lapsos freudianos, fixações anais, erros banais, incorreções verbais, novas crises, outros xingamentos, descaminhos, pecados mortais, veniais, digitais, animais, caos, sombras, pragas e raios, chuvas e trovoadas, terremotos administrativos, loucuras corporativas, bajulações e falsos elogios, irresponsabilidade orçamentária, evasão fiscal, egoísmo, ódio visceral, inveja, todos os outros pecados, mentiras a granel, grosseria, breguice, mau gosto, chantagem, incitação à violência, desprezo pela vida, gozo com o sofrimento alheio, alucinações repetidas, desrespeito, calhordice, manual de imoralidades, código de má conduta, lavagem de dinheiro, boletim de mau comportamento, afundamento da ética, falácias recorrentes, novas crises, ofensas escabrosas, traições, palavrões em série,

corrente de enganações, despreparo total, linguajar estropiado, imersão no lodo, chafurdando no pântano, mergulho no esgoto, concorrência a Satanás, imitação da Máfia, instintos primitivos, ética de quadrilha, hostilidade à verdade, rejeição ao trabalho, obsessões pornográficas, cenas de desonestidade explícitas, atração pelo crime, adoração da maldade, uso aético da religião, perversidade doentia, controle dos controladores, interferência em outros poderes, etc., etc., etc. e tal.

Não sei se esqueci algum vício (magia negra?), mas os leitores poderão acrescentar outras coisas a esta pequena lista. Dois anos (contando), vinte e quatro meses, setecentos e tantos dias, todos os dias da semana no cercadinho do Alvorada, vinte e quatro horas por dia no noticiário, de manhã até a noite, sem precisar de portavoiz, só os pimpolhos e o Gabinete do Ódio, tudo puro egocentrismo rastaquera, retrocessos contínuos na indignidade e na vergonha alheia. Sobreviveu, leitor?

Desculpe, Dante, mas não tem nada de divino, nem de comédia, em nossa tragédia de dois anos, provavelmente mais, em direção de um inferno que nem sequer está escrito em língua inteligente, sem nenhuma Beatrice pelo caminho, só fanáticos e milicianos. Daria um poema tudo isso? Não acredito: só tem pedra pelo caminho...

Após concluir, em 2020, meu terceiro livro – *Uma certa ideia do Itamaraty: a reconstrução da política externa e a restauração da diplomacia brasileira* – sobre este ciclo infernal da política externa e da diplomacia brasileira, e que trata, justamente de reconstrução e restauração desses dois elementos centrais em minha vida profissional, eu esperava dedicar-me a tarefas mais estudiosas, menos conjunturais, menos imediatistas ou “lamuriantes”, como os dois livros precedentes – *Miséria da diplomacia: a destruição da inteligência no Itamaraty* (2019) e *O Itamaraty num labirinto de sombras: ensaios de política externa e de diplomacia brasileira* (2020) – para justamente tentar oferecer a meus colegas de carreira, aos jovens estudantes do Instituto Rio Branco, aos diplomatas maduros, aos acadêmicos interessados na área, alguns estudos e ensaios dotados de maior consistência analítica, centrados na exposição, discussão e interpretação dos grandes marcos das relações internacionais do Brasil, sobre a história de nossa política externa, sobre os elementos mais estruturais e permanentes de nossa diplomacia, sobretudo às vésperas do segundo centenário de nossa independência, que também é o das relações exteriores de um Estado independente, dotado de uma diplomacia de qualidade e trabalhando para uma política

externa de afirmação soberana de uma nação orgulhosa de suas realizações no cenário internacional. Desculpem, me atrasei, acabei não fazendo o que planejava.

Em lugar disso, fazem exatamente dois anos que eu tenho de me ocupar de questões comezinhas, em virtude de uma incontornável angústia em face de mesmo dilema que já enfrentamos diversas vezes em nossa trajetória como nação independente. Como diria Roberto Campos, o Brasil é um país que não perde oportunidade de perder oportunidades. Em lugar de me ocupar de meus projetos mais sérios, mais *scholarly works*, estou aqui terminando de redigir mais um livro, um que fala de demolição, de declínio, de desesperança, ante tantos equívocos e até mesmo de crimes acumulados contra o prestígio da nação, na região e no mundo.

Aqueles dois ou três livros anteriores tinham a função de enfrentar esse desafio apresentado à nossa capacidade de sermos, os diplomatas profissionais, suficientemente resistentes ao besteirol dominante, expresso num sem número de declarações bizarras sobre nossa interface externa, emanadas tanto de um presidente completamente ignorante nessa área, quanto de alguns conselheiros amadores metidos a “guardiões” da política externa oficial (entre eles o tosco filho 03 do presidente, que não tem ideia de quem seja Henry Kissinger, mas que ainda assim é tido como “chanceler de fato”), e de forma mais surpreendente ainda pelo próprio “chanceler acidental”, que tem, sim, alguma ideia do que seja política externa, mas que teve de construir uma falsa identidade artificial de “fiel olavista da tropa”, para ser aceito pelos donos do poder (mas que é apenas um terceiro ou quarto escalão no processo decisório em sua área incertamente chamada de ministerial).

Ao início, eu pensava que tudo aquilo iria passar, que o choque com a realidade iria levar as pessoas à razão, que os editoriais dos jornais, os comentários de líderes estrangeiros poderiam corrigir todas aquelas loucuras todas, que tudo voltaria ao normal, depois dos primeiros entreveros, frustrações e reclamações das chamadas “classes produtoras”. Mas, constato agora que não, que não se trata apenas de palavras ao vento, mas de reafirmações da loucura, de tentativas canhestras de legitimação ao que vem sendo praticado nas relações exteriores do Brasil, e que existe, sim, uma obra de destruição em curso, deliberada, sistemática, abrangente. E que eles gostam disso!

Creio que, até mais do que às posturas do Brasil em matéria de política externa — que é, em parte, apenas uma reação à agenda existente das relações internacionais, que é objetiva, externa ao Brasil —, essa obra de destruição maciça de nossas tradições e padrões de trabalho do Itamaraty, se dirige diretamente às próprias mentalidades, às

concepções dos diplomatas, a tudo aquilo que eles aprenderam ao longo de sua trajetória de estudos preparatórios para o concurso do Instituto Rio Branco, suas aulas outrora de boa qualidade naquela academia diplomática — que já foi de graduação, virou Mestrado em Diplomacia (entre 2001 e 2011), e que hoje não se sabe exatamente o que é —, assim como toda a experiência adquirida no exercício concreto da atividade diplomática, em instâncias bilaterais, em foros regionais e em organizações multilaterais (atualmente desprezadas por serem “globalistas”), tudo isso está sendo objeto da obra destruidora empreendida no Brasil desde o início de 2019, aparentemente com grande “êxito” no Meio Ambiente, mas com igual furor na diplomacia e na política externa.

Será que existe algum “anjo do mal” atuando livremente nos corredores do Itamaraty? Alguns guerreiros de armaduras wagnerianas perseguindo dissidentes caídos em desgraça? Heróis à la Nietzsche punindo os fracos e os covardes? As “palestras” promovidas pela Funag, seus convidados “especiais”, os pronunciamentos patéticos do chanceler accidental, as invectivas ignorantes dos assessores ineptos do presidente despreparado em qualquer assunto internacional, tudo isso demonstra que existe, sim, cabalmente, um projeto deliberado de construir uma nova “ideologia” no Itamaraty, uma tentativa canhestra de moldar a mentalidade dos diplomatas no sentido apontado nas loucuras regularmente expelidas em vídeos e tuites aloprados do guru destrambelhado que serve de “conselheiro político superior” (?!?!) dos novos bárbaros que ocupam atualmente o poder no Brasil.

Sim, estes são tempos de destruição insana de um grande patrimônio construído ao longo de quase 200 anos de história nacional, o que, evidentemente, não se fará sem a minha resistência intelectual, sem a minha denúncia, sem a minha oposição à obra destruidora atualmente em curso. Não sou nenhum Asterix, mas não pretendo deixar os invasores viverem numa *pax romana* imposta pela força.

Estou hoje (depois de treze anos e meio de ostracismo, sob aquilo que já chamei de “lulopetismo diplomático”) novamente reduzido ao meu “quilombo de resistência intelectual”, mas totalmente consciente de que muita gente, dentro e fora do Itamaraty, partilha de meu sentimento de horror e de rejeição contra o que se passa atualmente no Itamaraty, temporariamente dominado pelos novos bárbaros da “diplomacia bolsolavista”. O que me anima, nos livros precedentes e também neste, é a certeza de que este parêntese sombrio na trajetória do Itamaraty terá o mesmo registro histórico que certas ocupações militares, de natureza colonial ou imperial, tiveram nos anais de invasões anteriores: data marcada para terminar.

O trabalho de resistência, na literatura, no jornalismo, na análise política, no registro histórico e no *samizdat* diplomático, vai ressurgir no momento oportuno, e relegar os novos bárbaros à lata de lixo da história, como diriam os marxistas (que eles tanto odeiam). Dizem alguns historiadores que os panfletos políticos na França do antigo regime foram mais eficazes na luta contra o absolutismo do que a queda da Bastilha. Aliás, os panfletos manuscritos e impressos no Brasil pós-revolução do Porto e partida de D. João VI também foram extremamente importantes na construção da ideia independentista. Ideias sempre valem mais do que canhões, ou espadas. Este livro é apenas uma pequena funda na luta contra o Golias do Estado bolsonarista.

Antes mesmo de tomar posse, durante a campanha eleitoral, o capitão prometia uma “política externa sem ideologia”. Ele também anunciava grandes realizações nessa frente, no sentido de corrigir as distorções da “política externa esquerdista”, ignorando que, no entanto, esta já tinha sido superada mais de dois anos antes. A grande inovação seria a aproximação com os Estados Unidos, para “equilibrar” a excessiva inclinação para a China e os aliados do Foro de São Paulo na região. O candidato simplesmente jogou o governo Temer no limbo, ao passo que o chanceler escolhido prometia o paraíso diplomático, uma vez que Trump iria “salvar o Ocidente”, segundo um artigo filosófico-religioso, feito justamente com o objetivo de conquistar o tão ambicionado cargo, em favor de alguém que só tinha produzido, até então, dois ou três romances distópicos, que parecem se passar num purgatório (mas ninguém leu).

Vista no retrospecto dos primeiros dois anos da política externa bolsonarista e da diplomacia olavista, o que mais se teve, contraditoriamente, foi política externa com ideologia, toneladas de ideologia, e sem qualquer pudor. O chanceler acidental exibiu uma crença religiosa nas virtudes da sua “política externa para o povo”, como prometeu no discurso de posse, escassamente aplaudido pela audiência, por sinal. Suas crenças eram muitas, assim como foram muitas as não-realizações, ao contrário do que prometia o presidente, umas e outras desmentidas progressivamente pela realidade, assim como, como se pode constatar pela lista seguinte:

1. Uma crença míope de que o slogan *make America Great Again* era um projeto de Trump para “salvar o Ocidente”; o próprio Trump se encarregou de desmentir ambos, o presidente e o chanceler acidental, confirmando que ele pretendia mesmo cuidar unicamente dos interesses do seu país, aos quais o Brasil deveria obedientemente se dobrar, como efetivamente ocorreu, durante todo o tempo;

2. Uma outra crença beata em que “o Brasil acima de tudo”, era realmente um ato desprendido de patriotismo e não um subterfúgio para colocar à família acima de todos; o capitão se encarregou ele mesmo de corrigir aqueles que tinham acreditado no slogan, a começar pelo ministro da Justiça, demitido por não saber proteger os familiares dos abelhudos do MP e da Polícia Federal;
3. Uma terceira crença, mais equivocada ainda, de que ele tinha sido escolhido para conduzir o “novo Itamaraty” pelos caminhos de Deus e da Virgem Maria, quando o que se esperava desse personagem, dotado de uma angústia propriamente kirkegaardiana, era apenas submissão absoluta a seus novos mestres e senhores, escrupulosos quanto ao controle total de todos os seus atos;
4. A ilusão ingênua de que todas aquelas noites mal dormidas, na redação febril de textos tresloucados de devoção às novas causas do bolsolavismo lunático — num blog wagnerianamente chamado de “Metapolítica 17: contra o globalismo” —, fossem realmente servir de suporte intelectual a grandes aventuras no campo do “espírito que anda”, quando — com a minha solitária exceção — ninguém ligou a mínima para aqueles textos gongóricos, sem qualquer coerência doutrinal, apenas surrealistas na expressão mais dadaísta da palavra; talvez o estoque do blog sirva uma um novo romance distópico;
5. A pretensão de ser admirado e aplaudido por frases duvidosamente lidas a partir do grego, do latim, do alemão e de um tupi-guarani irreconhecível (para os treinados no dialeto), quando aquilo só foi objeto do ridículo, sendo que a pretensão alegada era a de fazer uma “política externa para o povo”;
6. A loucura totalmente antidiplomática de querer fundar sua ação à frente do Itamaraty – uma Casa multilateralista por excelência – numa santa cruzada contra o “globalismo”, esse monstro metafísico que parecia encarnar todos os males da modernidade progressista, quando a intenção real era a de proceder a um retrocesso em regra, na direção das pregações místicas de tradicionalistas como René Guénon e de fascistas como Julius Evola, intermediados pelo subsofista da Virgínia, que lhe deu cobertura e patrocínio desde a anunciada adesão a uma inexistente campanha de “salvamento do Ocidente” por um egocêntrico que só pensava em seu país;
7. Uma deformação caolha dos sentimentos patrióticos de muitos brasileiros, em especial os militares, sob a forma da defesa de um nacionalismo rastaquera, que limitou o relacionamento anteriormente universalista da diplomacia brasileira a uma pequena tribo de outros populistas nacionalistas que também só pensavam limitadamente em seus próprios países, não em qualquer aliança mundial da nova direita; a grande aliança mundial da nova direita, que passou a ser conhecida como Internacional Conservadora – da qual tinha sido designado como representante para a América Latina o filho 03 – jamais decolou;
8. Uma investida estúpida contra uma inexistente “China maoísta” — superada há mais de quatro décadas —, seguindo uma outra estúpida concepção de que o gigante asiático queria exportar o regime comunista, não todas as manufaturas produzidas pela maior locomotiva econômica capitalista do planeta, e principal compradora de nossas maiores exportações;
9. Uma vergonhosa diplomacia de submissão automática aos projetos eleitoreiros de Trump – no tocante ao Irã, à China, à Israel e Venezuela –, conformando grave violação de preceitos constitucionais de “independência nacional” e de “não intervenção nos assuntos internos de outros Estados”, no limite da traição aos interesses nacionais e, na prática, levando ao completo isolamento do Brasil na região e no mundo;

10. Uma absolutamente ridícula postura “antidimatista”, junto com o antiministro do 1/2 ambiente, que tornou o Brasil um alvo fácil de comentários jocosos nas reuniões do setor, e de atitude depreciativa por parte da comunidade científica engajada na agenda da sustentabilidade;
11. Zombarias ainda mais jocosas por parte de alemães contemporâneos, assim como de parentes de vítimas judaicas do Holocausto, quando o chanceler e o presidente tentaram “provar”, contra as mais comezinhas evidências históricas, que o nazismo era “de esquerda”, da mesma espécie que o odiado comunismo (que, como se sabe, segue ativo e dinâmico, materializado inclusive no “comunavirus” dos atuais maoístas chineses);
12. Uma revolução hierárquica, geracional e gerencial em todos os postos de chefia no Itamaraty, materializada no afastamento repentino de experientes embaixadores, colocados sob as ordens de ministros de segunda classe, conformando aquela situação esquizofrênica que os militares chamam de “coronéis mandando em generais”;
13. Uma outra tentativa, potencialmente mais grave no tocante os princípios e normas que regem o funcionamento do Serviço Exterior, no sentido de mudar o estatuto do Itamaraty, visando contratar para cargos de responsabilidade pessoas de fora do quadro de servidores públicos admitidos por concurso, apenas para contemplar um militante da mesma facção dos tradicionalistas, eventualmente a serviço da mesma potência estrangeira apreciada por eles;
14. No plano institucional e das interações com os meios acadêmicos e instituições de pesquisa, o chanceler conseguiu realizar o abastardamento completo do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais e da própria Fundação Alexandre de Gusmão, pela interrupção de qualquer cooperação com a comunidade acadêmica, pela cessação de publicações relevantes nessa área e pelos convites feitos a personalidades da mesma tribo ideológica dos antiglobalistas, pessoas de perfil medíocre e sem qualquer expressão ou presença na produção de qualidade do setor;
15. Por fim, mas não menos grave, o total distanciamento de temas relevantes da agenda externa do Brasil em nome da adesão a mistificações ideológicas, objetivamente prejudiciais aos interesses concretos do país.

Tais são, resumidamente, as não-realizações do chanceler acidental, o diplomata mais inepto e submisso a desígnios estranhos aos interesses nacionais e aos padrões tradicionais de trabalho do Itamaraty que jamais se sentou na cadeira de Rio Branco, para vergonha da quase totalidade do corpo profissional da Casa. A maioria dos diplomatas encontra-se de fato indignada com as aberrações fabricadas em dois anos de diplomacia esquizofrênica, apenas que intimidada pelos arroubos autoritários do pior chanceler em quase dois séculos de nossa história de serviço exterior de qualidade. O fato é que o chanceler acidental envergonha o Itamaraty, o governo e o Brasil.

Mas, as não realizações – ou anti-realizações –, no plano da política externa e da diplomacia, constituem apenas uma parte da trajetória mais ampla de desgovernança à qual o Brasil e os brasileiros vêm sendo submetidos desde que as promessas de

campanha se revelaram, na verdade, palavras completamente vazias, em face do quadro de total descumprimento de um programa minimamente racional de governo. O governo Bolsonaro é certamente excepcional, mas não apenas pelo que deixou de fazer, e sim, sobretudo, pelo que desfez, pelo que destruiu, sem colocar absolutamente nada no lugar.

Alguns poucos exemplos poderiam ilustrar o “universo” de não realizações: a privatização que renderia um trilhão de reais; o fechamento de estatais inúteis; a eliminação em um ano do déficit orçamentário e a redução progressiva da dívida pública; uma reforma abrangente da Previdência; as reformas tributária, laboral e educacional; a diplomacia sem ideologia, o comércio exterior idem; a redução do Estado na vida econômica; a diminuição do número de ministérios (“mais Brasil e menos Brasília); a defesa intransigente da soberania; um nacionalismo real; o fim da velha política; a promessa ainda mais ambiciosa de bandido na cadeia e segurança nas ruas; a luta contra a corrupção; a retomada do crescimento e o fim do desemprego; a atração de investimentos; a reconstrução do Mercosul; a abertura econômica e a liberalização comercial, entre outras, que podem ser buscadas no documento de candidatura, depositado no TSE e anunciadas nas entrevistas do candidato e de seu principal conselheiro econômico.

Um balanço honesto, ao cabo de dois anos de desgoverno – certamente impactado, no seu segundo ano, pela ação da pandemia, mas aqui o desempenho é ainda mais decepcionante, ou talvez revoltante – revelaria um quadro de reversão, de retrocessos e de muita improvisação, no caso compatível com a ausência completa de planejamento por parte do Executivo federal. Muito antes da pandemia da Covid-19 interromper alguns sonhos impossíveis no terreno econômico ou social já se dava como certo que não apenas não haveria cumprimento das promessas, como uma reversão total em certas áreas. Uma delas, em especial, a do meio ambiente, registrou não apenas indecisões e improvisações, mas um quadro de destruição pura e simples, um ativismo absolutamente excepcional e arrasador: nunca antes em nossa história se desmatou, se queimou, se depredou com tanta volúpia e satisfação, mata virgem e reservas indígenas, sem qualquer discriminação; a ordem era “passar a boiada”, e o que se viu não foi tudo.

Mas foi expressamente em duas áreas conexas, a da política externa e da diplomacia, nas quais o impacto negativo na imagem externa do Brasil foi propriamente devastador. A ação destrutiva da família Bolsonaro, do assessor presidencial nessa área e a do próprio chanceler – nessa ordem – contra a política externa e contra a própria instituição encarregada da pasta se exerceu com um requinte de deixar qualquer huno

corando de vergonha. Praticamente todas as linhas mestras pelas quais se guiavam as políticas externas anteriores — e elas era múltiplas e diferentes —, todas as tradições da antiga diplomacia foram sistemática e deliberadamente postas de lado e substituídas por um ajuntamento inosso e bizarro de ideias exóticas, sem qualquer correspondência com o mundo real ou com os interesses nacionais brasileiros. Onde está a política externa sem ideologia? Curiosamente, o slogan de campanha não voltou jamais a ser usado.

As principais ações e movimentos nessas áreas são reveladores do que efetivamente se passou em dois anos de demolição e afundamento de uma instituição outrora respeitada pela qualidade de seu trabalho e pela excelência de seus profissionais. As únicas viagens realizadas e visitas recebidas foram com líderes de direita ou de extrema-direita, com a única exceção de reuniões já previamente agendadas segundo um calendário recebido de governos anteriores (como é o caso do Brics). Como ficaria a promessa realizada de defesa intransigente da independência nacional em face de um ridículo “I love you Trump”? No que se refere à defesa igualmente prometida da soberania nacional, ela se chocou frontalmente com a viagem do chanceler aos EUA, para revisar com o Departamento de Estado os pontos do discurso de Bolsonaro na abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas de 2019. E quanto à não intervenção nos assuntos internos de outros países? O que exatamente foi feito em relação à Venezuela desde os primeiros momentos de iniciada a gestão? E a tomada indevida de posição nas eleições argentinas? Como explicar o “anticlimatismo” canhestro? Ou a oposição vergonhosa a qualquer direito da mulher nos foros pertinentes da ONU?

No caso da agenda do órgão encarregado da interface do Itamaraty com a comunidade acadêmica, a Funag, o que se registrou, durante meses e meses, foram convites feitos unicamente a representantes do olavismo extremado, sem qualquer expressão na área de relações internacionais, para falar sem qualquer competência de assuntos que ignoram aos preparadíssimos estudantes do Instituto Rio Branco. O ciclo só cessou quando a sucessão de nulidades fundamentalistas causou estranheza nos meios de comunicações, despertando reações em setores mais sensatos do governo. A cessação de qualquer contato mais amplo com pesquisadores da área das relações internacionais revelou, outrossim, uma introversão ressentida e um enclausuramento auto aplicado jamais visto na história da Fundação e do próprio IPRI, o instituto de pesquisa encarregado mais especificamente de estimular essas interações: esse *think tank* do Itamaraty, normalmente sem muito tank (recursos), passou também a limpo qualquer *think* que pudesse ter sobre qualquer assunto, ademais de ter permanecido

acéfalo em sua chefia durante mais de um ano. O diplomata finalmente designado, em dezembro de 2020, não possui nenhum dos requerimentos normalmente exigidos dos candidatos, estipulados nos próprios regimentos da Funag.

Em outra vertente, a da matéria prima do trabalho diplomático, a informação de boa qualidade, a situação é a de terra arrasada: ocorreu, desde 2019, a eliminação, determinada pelo próprio gabinete do chanceler, dos dois boletins diários de notícias – clippings da mídia nacional e da internacionais – sobre os temas cruciais de trabalho dos diplomatas, o que representou uma censura criminosa em detrimento da qualidade da informação, o alimento diário de todos os servidores do Serviço Exterior. Nunca tinha ocorrido, nem mesmo sob a ditadura militar, qualquer censura sobre o fluxo normal de informações diárias fornecidas por todos os jornais brasileiros e pelos principais órgãos da imprensa internacional. Os diplomatas em postos distantes no exterior permanecem, se não contarem com seus próprios meios, em total obscuridade sobre o que se passa no Brasil ou até nos países de sua região.

A intimidação exercida contra todos aqueles que ousam dissentir das orientações esdrúxulas, a maior parte delas ridículas, quando não vergonhosas, constitui o elemento mais grave do atual processo de destruição do Itamaraty, cujas principais diretrizes de políticas são feitas fora da Casa, por amadores ineptos. O chanceler accidental é, provavelmente, o último elo, inferior, na cadeia decisória, e o menos importante de todos. O Itamaraty como principal centro de formulação e implementação de políticas deixou virtualmente de ser operacional: já se pensa inclusive em contratar assessores externos, um deles amigo da família Trump (por acaso).

Mais grave ainda: várias tomadas de posição da diplomacia bolsolavista em assuntos relevantes – voto sobre sanções unilaterais na ONU, “plano de paz” de Trump para a Palestina, eliminação de um general iraniano no Iraque, mudança da embaixada para Jerusalém – jamais fizeram menção aos elementos de Direito Internacional ou de resoluções do CSNU implícitos a esses assuntos e vieram apoiadas em mal traçadas “notas”, redigidas num Português tão canhestro e singularmente desprovido de conceitos próprios à diplomacia que só permitem supor que foram fabricadas fora da Casa, pelos mesmos ineptos que estão destruindo uma diplomacia outrora tida como de excelente qualidade. O que se pode constatar é que o Itamaraty atravessa atualmente, sob a gestão bolsolavista, um estado de “desinteligência” jamais conhecido em sua história, o que afeta de forma dramática o processo de reflexão e de formulação das diretrizes que deveriam pautar as relações internacionais do Brasil, e isso tanto num

sentido prático (ou seja, do exercício concreto de nossas relações exteriores), quanto no sentido “ideológico”, isto é, das “ideias” (se por acaso existem) que possam estar atrás dessas ações.

Todos esses tristes aspectos da atual política externa e de sua antidiplomacia confirmam que o trabalho de reconstrução do anterior edifício diplomático de prestígio será duro e longo, haja vista a total perda de credibilidade da imagem do Brasil no exterior, e isso bem antes, e independentemente, da postura lamentável assumida pelo país — na verdade pelo chefe de Estado — na luta contra a pandemia, que se faz à margem de, e até contrariamente a qualquer esforço de coordenação multilateral, um anátema para os novos bárbaros que comandam o atual processo de destruição do Itamaraty e dos seus padrões consagrados de trabalho.

Esse trabalho de reconstrução já começou, inclusive com a participação de diplomatas da ativa, embora não possa ainda ser revelado em seus objetivos e extensão. No momento oportuno, os ineptos que infelicitam a diplomacia profissional e rebaixam a credibilidade do Brasil no exterior serão afastados, e o trabalho de reconstrução da política externa será conduzido de maneira mais afirmada. As bases desse trabalho são conhecidas de todos, no Brasil e no mundo. Elas emergirão mais cedo do que se pensa.

Reconstruiremos o Itamaraty e a política externa!

Bibliografia e referências

- ALMEIDA, Paulo Roberto de (2020). *Uma certa ideia do Itamaraty: a reconstrução da política externa e a restauração da diplomacia brasileira*. Brasília: Diplomatzando.
- _____ (2020). *O Itamaraty num labirinto de sombras: ensaios de política externa e de diplomacia brasileira*. Brasília: Diplomatzando.
- _____ (2019). *Miséria da diplomacia: a destruição da inteligência no Itamaraty*. Boa Vista: Editora da UFRR.
- _____ (2019). *Contra a corrente: ensaios contrarianistas sobre as relações internacionais do Brasil, 2014-2018*. Curitiba: Appris.
- _____ (2019). “O desenvolvimento do Mercosul: progressos e limitações”, in: RIBEIRO, Elisa de Sousa Ribeiro (coord.), *Direito do Mercosul*. 2ª ed.; Brasília: Uniceub.
- _____ (2018). *A Constituição Contra o Brasil: ensaios de Roberto Campos sobre a Constituinte e a Constituição de 1988*. São Paulo: LVM.
- _____ (2017). *Formação da diplomacia econômica no Brasil: as relações econômicas internacionais no Império*. 3ª ed.; Brasília: Funag, 2 vols.
- _____ (2014). *Nunca Antes na Diplomacia...: A política externa brasileira em tempos não convencionais*. Curitiba: Appris.
- _____ (2013). “A política externa das relações Sul-Sul: um novo determinismo geográfico?”, *Revista Espaço da Sophia*, vol. 6, n. 47, janeiro-junho 2013, p. 163-188.
- _____ (2012). *Relações internacionais e política externa do Brasil: a diplomacia brasileira no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: LTC.
- _____ (2012). *Relações internacionais e política externa do Brasil: a diplomacia brasileira no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: LTC.
- _____ (2012). “A diplomacia da era Lula: balanço e avaliação”, *Política Externa*, vol. 20, n. 3, dez.-jan.-fev., p. 95-114.
- _____ (2011). “As relações Brasil-Estados Unidos durante os governos FHC”. In: MUNHOZ, Sidnei J.; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da (orgs.), *Relações Brasil-Estados Unidos: séculos XX e XXI*. Maringá: Editora da UEM, p. 273-307.
- _____ (2011). “Attraction and Repulsion: Brazil and the American world”. In: CLARK, Sean; HOQUE, Sabrina (eds.). *Debating a Post-American World: What Lies Ahead?* Londres: Routledge, p. 135-141.
- _____ (2010). “La diplomatie de Lula (2003-2010): une analyse des résultats”. In: ROLLAND, Denis; LESSA, Antonio Carlos (coords.), *Relations Internationales du Brésil: Les Chemins de La Puissance*. Paris: L’Harmattan, vol. I, p. 249-259.

- _____ (2010). “Pensamento e ação da diplomacia de Lula: uma visão crítica”, *Política Externa* (vol. 19, n. 2, set.-out.-nov. 2010, p. 27-40);
- _____ (2009). “The Foreign Policy of Brazil under Lula: Regional and global diplomatic strategies”. In: LOVE, Joseph L.; BAER, Werner (orgs.). *Brazil under Lula: Economy, Politics, and Society under the Worker-President* (New York: Palgrave Macmillan, p. 167-18.
- _____ (2010). “Never Before Seen in Brazil: Luis Inácio Lula da Silva’s grand diplomacy”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, n. 2, p. 160-177.
- _____ (2007). “A economia política do baixo crescimento econômico no Brasil: um Prometeu acorrentado pela sua própria Constituição”, In: Elizabeth Accioly (org.), *O Direito no Século XXI: homenagem a Werter Faria* (Curitiba: Editora Juruá, outubro, p. 615-632).
- _____ (2006). *O estudo das relações internacionais do Brasil: um diálogo entre a diplomacia e a academia*. Brasília: LGE Editora.
- _____ (2005). “As relações do Brasil com os EUA em perspectiva histórica”. In: ALMEIDA, P. R.; BARBOSA, Rubens A. (orgs.). *Relações Brasil-EUA: assimetrias e convergências*. São Paulo: Saraiva.
- _____ . (2004). “A política da política externa: o papel dos partidos políticos”; “A política externa nas campanhas presidenciais, de 1989 a 2002, e a diplomacia do governo Lula”. In: P. R. Almeida. *Relações Internacionais e Política Externa do Brasil: história e sociologia da diplomacia brasileira* (2ª. ed.; Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- _____ (2003). “A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação do partido à diplomacia do governo Lula”, *Sociologia e Política* (Curitiba: UFPR; n. 20 jun., p. 87-102).
- _____ . (1998). *Mercosul: Fundamentos e Perspectivas*. São Paulo: Editora LTr.
- _____ ; PEREIRA de ARAÚJO, João Hermes, “Oswaldo Aranha: na continuidade do estadismo de Rio Branco”, In: José Vicente Pimentel (org.), *Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964)* (Brasília: Funag, 2013), vol. 3, p. 667-711.
- AMORIM Neto, Octávio (2011). *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Campus; Konrad Adenauer Stiftung.
- ANJOS, João Alfredo dos (2007). *José Bonifácio, o primeiro Chanceler do Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- _____ (2013). “José Bonifácio: o Patriarca da diplomacia brasileira”, in: PIMENTEL, José Vicente Pimentel, *Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964)*. Brasília: Funag, vol. 1, p. 89-119.
- ARAÚJO, Ernesto (2019). *A Nova Política Externa: seleção de artigos, discursos e entrevistas do ministro das Relações Exteriores*. Brasília: Funag.
- BARBOSA, Rubens (2011). *O Dissenso de Washington: Notas de um observador privilegiado sobre as relações Brasil-Estados Unidos*. São Paulo: Agir.

- BARRETO Filho, Fernando (2001). *Os Sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil, 1912-1964*. São Paulo: Editora Paz e Terra.
- _____ (2006). *Os sucessores do Barão, 2: relações exteriores do Brasil, 1964-1985*. São Paulo: Paz e Terra.
- _____ (2012). *A Política Externa Após a Redemocratização*; tomo 1: 1985-2002; tomo 2: 2003-2010. Brasília: Funag.
- BEZERRA, Henrique Marques (2012). *Da Revolução ao Reatamento: A Política Externa Brasileira e a Questão Cubana (1959-1986)*. Brasília: Funag.
- BRASIL, Secretaria de Estado dos Negócios do Império e Estrangeiros (2005). *O Conselho de Estado e a política externa do Império: Consultas da seção dos negócios estrangeiros, 1858-1862*. Rio de Janeiro: Centro de História e Documentação Diplomática; Brasília: Funag.
- BRASIL, Ministério das Relações Exteriores (2007). *O Conselho de Estado e a política externa do Império: Consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros, 1863-1867*. Rio de Janeiro: Centro de História e Documentação Diplomática; Brasília: Funag.
- BUENO, Clodoaldo (1995). *A República e sua política exterior (1889 a 1902)*. São Paulo: Universidade Estadual Paulista; Brasília: Funag.
- _____ (2003). *Política externa da Primeira República: os anos de apogeu, de 1902 a 1918*. São Paulo: Paz e Terra.
- BURGESS, Sean W. (2009). *Brazilian Foreign Policy after the Cold War*. Gainesville, FL: University Press of Florida.
- BURNS, E. Bradford (1966). *The Unwritten Alliance: Rio Branco and Brazilian-American Relations*. New York: Columbia University Press.
- CAMARGO, Aspásia; PEREIRA DE ARAÚJO, João Hermes; SIMONSEN, Mário Henrique (1996). *Oswaldo Aranha: a estrela da revolução*. São Paulo: Mandarim.
- CAMPOS, Roberto (1994). *A Lanterna na Popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks.
- CARDIM, Carlos Henrique; ALMINO, João (orgs.) (2002). *Rio Branco, a América do Sul e a Modernização do Brasil*. Brasília: Funag.
- DELGADO de CARVALHO, Carlos (2016). *História Diplomática do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial.
- CASTRO, Flavio Mendes de Oliveira; CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira Castro (2009). *Dois séculos de história da organização do Itamaraty*; 1: 1808-1979; 2: 1979-2008. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2 vols.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo (2011). *História da política exterior do Brasil*. 4ª ed. Brasília: Editora da UnB.
- _____ (2015). *História da Política Exterior do Brasil*. 5ª. ed.; Brasília: Editora da UnB.
- COSTA, Sérgio Corrêa da (2017). *A diplomacia do marechal: intervenção estrangeira na Revolta da Armada*. 3ª. edição; Brasília: Funag.

- DANESE, Sérgio (1999). *Diplomacia Presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks.
- _____. (2017). *Diplomacia Presidencial: história e crítica* 2ª. ed. revista: Brasília: Funag.
- DORATIOTO, Francisco (2013). “O Visconde do Rio Branco: Soberania, Diplomacia e Força”, In: PIMENTEL, José Vicente (org.), *Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964)*. Brasília: Funag, vol. 1, p. 263-299.
- _____. (2002). *Maldita Guerra: nova história da Guerra do Paraguai*. São Paulo: Companhia das Letras.
- FALCÃO PRETO, Alessandra (2006). *O Conceito de Diplomacia Presidencial: o papel da Presidência da República na formulação da política externa*. São Paulo: Universidade de São Paulo; dissertação apresentada no Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas.
- FONSECA Jr., Gelson (1998). *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra.
- GARCIA, Eugenio Vargas (2000). *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): Vencer ou Não Perder*. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio do Sul.
- _____. (2006). *Entre América e Europa: a política externa brasileira na década de 1920*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília/Funag.
- _____. (2011). *O Sexto Membro Permanente: o Brasil e a criação da ONU* (Rio de Janeiro: Contraponto).
- _____. (1999). *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. 2ª ed.; Rio de Janeiro: Contraponto; Brasília: Funag.
- _____. (org.) (2009). *Diplomacia Brasileira e Política Externa: Documentos Históricos 1493-2008*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- GOES Filho, Synesio Sampaio (2013). *As Fronteiras do Brasil*. Brasília: Funag.
- _____. (2013). “Alexandre de Gusmão: o estadista que desenhou o mapa do Brasil”, In: José Vicente Pimentel (org.), *Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964)* (Brasília: Funag, vol. 1, p. 53-85).
- _____. (2015). *Navegantes, Bandeirantes, Diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil*. ed. rev. e atual.; Brasília: Funag,
- GOMES PEREIRA, Manoel (org.) (2012). *Barão do Rio Branco: 100 Anos de Memória*. Brasília: Funag.
- GUILHON DE ALBUQUERQUE, José Augusto (org.) (1996). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. São Paulo: Cultura Editores Associados, v. I e II.
- _____. (2000). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. São Paulo: Annablume, v. III e IV.
- _____, José Augusto; SEITENFUS, Ricardo; NABUCO DE CASTRO, Sergio Henrique (orgs.) (2006). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*. 2ª. ed.; Rio de Janeiro: Lumen Juris, 4 vols.

- HAINES, Gerald K. (1989). *The Americanization of Brazil: a study of U.S.: cold war diplomacy in the Third World, 1945-1954*. Wilmington, Del.: SR Book).
- HILTON, Stanley E. (1994). *Oswaldo Aranha: uma biografia*. Rio de Janeiro: Objetiva.
- JAGUARIBE, Hélio (2013). *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*. Brasília: Funag.
- LAFER, Celso (2018). *Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação*. Brasília: Funag, 2 vols.
- _____ (2002). *Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira 2001-2002*. Brasília: Funag.
- _____ (2001). *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Editora Perspectiva.
- LEITÃO, Miriam (2011). *Saga Brasileira: a longa luta de um povo por sua moeda* (1ª ed.; Rio de Janeiro: Record.
- LIGIÉRO, Luiz Fernando (2011). *A Autonomia na Política Externa Brasileira - a Política Externa Independente e o Pragmatismo Responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes?* Brasília: Funag.
- MCCANN Jr., Frank D. (1973). *The Brazilian American Alliance: 1937-1945*. Princeton, NJ.: Princeton University Press.
- MARQUES, Renato L. R. (2011). *Dois Décadas de Mercosul*. São Paulo: Aduaneiras.
- MARQUES MOREIRA, Marcílio (2001). *Diplomacia, política e finanças: de JK a Collor, 40 anos de história por um de seus protagonistas*. Rio de Janeiro: Objetiva.
- MENDONÇA, Renato (2013). *História da Política Exterior do Brasil: do período colonial ao reconhecimento do Império (1500-1825)*. Brasília: Funag.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto (2007). *Presença dos Estados Unidos no Brasil*. 3ª ed.; Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- _____ (2011). *Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- _____ (2004). *As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos, de Collor a Lula, 1999-2014*. 2ª ed.; Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- _____ (2012). *A expansão do Brasil e a formação dos Estados na Bacia do Prata: Argentina, Uruguai e Paraguai (da colonização à guerra da Tríplice Aliança)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- _____ (1993). *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil, 1930-1992*. São Paulo-Brasília. Editora Ensaio-Editora da UnB.
- MOREIRA LIMA, Sérgio Eduardo; ALMEIDA, Paulo Roberto de; FARIAS, Rogério de Souza (orgs.), (2017). *Oswaldo Aranha: um estadista brasileiro*. Brasília: Funag, 2 vols.
- MOURA, Gerson (1980). *Autonomia na dependência: a política exterior brasileira de 1935 a 1943*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

- _____ (1991). Gerson Moura. *Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- NUNES FERREIRA, Gabriela (2013). “Paulino José Soares de Souza (Visconde do Uruguai): a construção dos instrumentos da diplomacia brasileira”, In: PIMENTEL, José Vicente (org.), *Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964)*. Brasília: Funag, vol. 1, p. 123-156.
- OLIVEIRA, Luís Valente de; RICUPERO, Rubens (orgs.) (2007). *A Abertura dos Portos*. São Paulo: Senac-SP.
- OLIVEIRA LIMA, Manoel de (1945). *D. João VI no Brasil, 1808-1821*. 2a. ed.: Rio de Janeiro: José Olympio.
- PEREIRA de ARAÚJO, João Hermes (1996). “Oswaldo Aranha e a diplomacia”. In: CAMARGO, Aspásia; PEREIRA de ARAÚJO, João Hermes; SIMONSEN, Mário Henrique. *Oswaldo Aranha: a estrela da revolução*. São Paulo: Mandarim, p. 105-379.
- PIMENTEL, José Vicente (org.) (2013). *Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964)*. Brasília: Funag, 3 vols.
- RESENDE, Erica Simone Almeida; MALLMAN, Maria Izabel (orgs.) (2012). *Mercosul: 21 anos: Maturidade ou Imaturidade?* Curitiba: Appris.
- RICUPERO, Rubens (2017). *A diplomacia na construção do Brasil, 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal Editores.
- _____ (2013), “A política externa da primeira República (1889-1930)”, In: PIMENTEL, José Vicente (org.), *Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964)*. Brasília: Funag, vol. 2, p. 333-355.
- _____ (2010) “À sombra de Charles De Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível: a política externa do governo Luiz Inácio Lula de Silva (2003-2010)”, *Novos Estudos Cebrap* (n. 87, julho 2010, p. 35-58).
- _____ (2000). *Rio Branco: o Brasil no Mundo*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- RIO BRANCO, José Maria da Silva Paranhos, Barão do (2012). *Obras Completas*. Brasília: Funag, 12 vols.
- _____ . (1995) *Uma Biografia Fotográfica, 1845-1995* (Texto de Rubens Ricupero; organização, iconografia e legendas de João Hermes Pereira de Araújo). Brasília: Funag.
- SAN TIAGO DANTAS, F. C. (2011). *Política externa independente*. edição atualizada: Brasília: Funag; 1ª. ed. 1962.
- SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de (org.) (2012). *O Brasil nas Nações Unidas, 1946-2011* (3ª. ed.; revista e ampliada; Brasília: Funag.
- SEITENFUS, Ricardo Antonio da Silva (1985). *O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos, 1930-1942: o processo de envolvimento brasileiro na II Guerra Mundial*. São Paulo: Ed. Nacional.

- TEMER, Michel (2018). *O Brasil no mundo: abertura e responsabilidade – Escritos de diplomacia presidencial (2016-2018)*. Brasília: Funag.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel (2007). “A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação”, *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro: vol. 29, n. 2, julho/dezembro, p. 273-335.
- VILLAFANE G. SANTOS, Luís Cláudio (2018). *Juca Paranhos, o barão do Rio Branco*. São Paulo: Companhia das Letras.
- _____ (2012). *O evangelho do Barão: Rio Branco e a identidade brasileira*. São Paulo: Unesp.
- _____ (2004). *O Brasil entre a América e a Europa: o Império e o Interamericanismo (do Congresso do Panamá à Conferência de Washington)*. São Paulo: Unesp.
- ZANINI, Fabio (2017). *Euforia e fracasso do Brasil grande: política externa e multinacionais brasileiras na era Lula*. São Paulo: Contexto.

Nota sobre o autor

Paulo Roberto de Almeida é Doutor em Ciências Sociais, Mestre em Planejamento Econômico e diplomata de carreira desde 1977. Foi professor no Instituto Rio Branco e na Universidade de Brasília, diretor do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI) e, desde 2004, é professor de Economia Política no Programa de Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) em Direito no Centro Universitário de Brasília (Uniceub). Como diplomata, serviu nas embaixadas em Berna, Belgrado e Paris, nas delegações em Genebra e Montevideu e foi Ministro-Conselheiro na Embaixada em Washington (1999-2003). Foi também Assessor Especial no Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (2003-2007). De agosto de 2016 a março de 2019 foi Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, IPRI-Funag/MRE.

É editor da *Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Distrito Federal* e editor adjunto da *Revista Brasileira de Política Internacional* e participa de comitês editoriais de diversas publicações acadêmicas. Tem dezenas de obras e algumas centenas de artigos publicados. Dispõe de um site pessoal (www.pralmeida.org) e de um blog voltado para os mesmos temas que configuram seus interesses intelectuais (<http://diplomatizzando.blogspot.com/>).

CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9470963765065128>

<https://itamaraty.academia.edu/PauloRobertodeAlmeida>

https://www.researchgate.net/profile/Paulo_Almeida2