

# A Política Externa do Brasil nos últimos 50 Anos<sup>1</sup>

Vasco Mariz

Reprodução de palestra proferida, em 28 de novembro de 1996, na Confederação Nacional do Comércio e publicada na Carta mensal – 43(503):39-55, fevereiro de 1997 – Órgão de divulgação das atividades culturais dessa entidade.

**P**ara melhor entender a condução da política externa brasileira, é preciso conhecer o ministério que a inspira e a implementa. O Itamaraty tem sido bastante injustiçado, pois vem levando a culpa de iniciativas infelizes, promovidas por outros órgãos do governo ou políticos de renome. Na diplomacia bilateral tem sido freqüente a necessidade de os embaixadores desenvolverem um trabalho persistente para desfazer *gaffes* de alguns personagens do governo, que chegam às capitais

estrangeiras e negociam, por vezes, atabalhoadamente. E depois as embaixadas levam meses para consertar os estragos.

O Itamaraty possui um plantel de funcionários da mais alta categoria, talvez o conjunto mais bem preparado do serviço público. Por isso, goza no exterior, e sobretudo na América Latina, de considerável respeito profissional. Alguns países vizinhos e africanos enviam jovens diplomatas para fazer estágios no Instituto Rio Branco, nossa academia diplomática. Na diplomacia multilateral, freqüentemente, diplomatas, brasileiros têm exercido franca liderança nos debates mais difíceis na ONU, OEA, GATT, UNESCO ou FAO. Já a Se-

cretaria de Estado, o Itamaraty, antes no Rio de Janeiro e agora em Brasília, nem sempre funciona com a firmeza ou a clareza que deveria ter, devido a injunções políticas obtusas, ou aos caprichos dos presidentes ou chanceleres políticos de plantão. Daí resultam, por vezes, instruções equivocadas ou inexeqüíveis às embaixadas ou às missões multilaterais.

Infelizmente, no cenário político interno, o Itamaraty tem pequeno peso específico, porque não é um ministério que pode dar empregos às mãos cheias aos partidos políticos. Por isso, em nossa história recente, partidos importantes recusaram a pasta de Relações Exteriores. No entanto, em países

99

<sup>1</sup> Ex-Embaixador do Brasil no Equador, Israel, Chipre, Peru e Alemanha (RDA).

<sup>2</sup> Selecionado pelo PADECEME.

como os EUA, a França, a Grã-Bretanha, a Alemanha, o cargo de chanceler é o mais disputado e prestigioso. Esse desinteresse de certo modo debilita o Itamaraty e o faz vulnerável a pedidos ou exigências de políticos ou até da grande imprensa. Por todas essas razões, nossa política externa tem sido morna, ou tem feito alguns zig-zags decepcionantes perante o mundo e, em especial, diante das Américas. Seja como for, os profissionais do Itamaraty têm-se desempenhado com muita competência, às vezes cumprindo instruções pouco hábeis, guiando demasiadamente à direita ou à esquerda, conforme os ventos de Brasília. Exemplificando: o desgaste que o Brasil sofreu nos anos 60 defendendo a política colonial portuguesa mais de uma vez nos isolou nas Nações Unidas e, até hoje, ainda é lembrada na política bilateral com as nações africanas. Recentemente, por capricho do presidente Itamar Franco, ficamos igualmente quase isolados na defesa de Fidel Castro, em conferências interamericanas. Mas examinemos rapidamente o que foi a política externa brasileira no período 1945-1995.

*Grosso modo* podemos concluir que o Brasil teve seis períodos com orientação diferente em sua política externa, nos últimos 50 anos, a saber: 1<sup>o</sup>) alinhamento moderado com os EUA (1945-1961); 2<sup>o</sup>) política exterior independente (1961-1964); 3<sup>o</sup>) alinhamento excessivo com os EUA (1964-1966); 4<sup>o</sup>) alinhamento moderado com os EUA (1967-1993); 5<sup>o</sup>) apoio irrestrito à Cuba contra o bloqueio norte-americano (1993-1994); e 6<sup>o</sup>) alinhamento moderado com os EUA (1995-1996). Passo a comentar em separado cada um desses períodos.

Os feitos alemães no final dos anos 30 e no início da 2<sup>a</sup> Guerra Mundial, levaram o presidente Getúlio Vargas, influenciado pelos meios militares, a uma política oportunista favorável ao Eixo, mas depois da entrada dos EUA na guerra, instado por Osvaldo Aranha, nosso hábil estadista soube tirar partido do território brasileiro como porta-aviões para a ofensiva aliada na África do Norte. Enviamos tropas à Itália e demos todo o apoio à criação da ONU. Nessa época, tivemos considerável peso específico, já que a América Latina representa-

va o bloco mais numeroso da organização (cerca de 25%), posição essa que fomos perdendo à medida que foram sendo admitidos dúzias de novos países da África e da Ásia.

Coube-nos falar em primeiro lugar na 1<sup>a</sup> Assembléia Geral da ONU e essa ordem dos discursos transformou-se em tradição, mas, como o 2<sup>o</sup> orador é o Presidente dos EUA, ou o Secretário de Estado, em geral a imprensa pouca atenção dá às palavras do representante do Brasil.

No início do funcionamento da ONU, em 1947, o Brasil teve ocasião de presidir a 2<sup>a</sup> Assembléia Geral em momento dramático, quando Osvaldo Aranha agiu com habilidade e firmeza ao fazer aprovar, em instante crucial, a criação do Estado de Israel, fato que até hoje é recordado anualmente com gratidão naquele país. Em várias ocasiões teve o Brasil oportunidade de desempenhar papel de relevo nas Nações Unidas, afirmando-se como uma das melhores lideranças do 3<sup>o</sup> Mundo. Em uma das vezes que ocupamos a presidência do Conselho de Segurança, em 1964, na pessoa do embaixador José Sette Câmara

ra, a famosa Resolução 242, até hoje importante para a estabilidade política do Oriente Médio, foi em parte elaborada pela delegação brasileira.

De um modo geral, nossos chanceleres logo depois do fim da 2ª Guerra Mundial, o diplomata Pedro Leão Veloso e o político gaúcho João Neves da Fontoura, foram pouco empreendedores. Na realidade, estávamos em plena Guerra Fria e não havia espaço de manobra política para nossa diplomacia. No entanto, seu sucessor, o jurista Raul Fernandes, obteve expressiva vitória nas Nações Unidas ao capitanear a candidatura da Iugoslávia ao Conselho de Segurança, contra as pressões de Stalin, que insistia em destruir o deviacionismo do Marechal Tito. Raul Fernandes organizou ainda e presidiu a chamada Conferência da Quitandinha, em 1947, durante a qual foi aprovado o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, o famoso TIAR, concebido para conter alguma aventura militar soviética em nosso continente. Nessa mesma linha, em 1948, na Conferência de Bogotá, o Brasil apoiou a criação da Organização dos Estados Americanos, como

reestruturação da antiga União Pan-Americana. Nessa conferência de Bogotá, Roberto Simonsen propôs aos EUA o lançamento de uma espécie de Plano Marshall para a América Latina. Já o jurista Vicente Rao e o político paulista José Carlos de Macedo Soares não se alçaram acima da mediania no Itamaraty, como chanceleres.

A explosão da primeira bomba atômica soviética, em julho de 1949, aumentou a tensão internacional, já agravada pela recente vitória das forças de Mao Tse-Tung e a criação da República Popular da China. A Alemanha dividira-se em dois Estados e o bloqueio de Berlim demonstrava a decisão de Moscou de confrontar o Ocidente. Nas Nações Unidas, o Brasil acompanhava com atenção, no Conselho de Tutela, a evolução política para o advento dos povos coloniais à independência.

Durante a invasão da Coreia do Sul, em 1950, o Brasil esquivou-se ao pedido norte-americano para enviar soldados brasileiros, mas em 1952 foi assinado um controvertido Acordo Militar Brasil-EUA. A partir dessa época, começaram

as pressões de Portugal e as nossas ambivalências na ONU, em relação à descolonização. Entretanto, já parecia claro que o alinhamento com os EUA não estava rendendo as vantagens esperadas: o Itamaraty ensaiava os primeiros passos de uma diplomacia econômica e comercial, que tomaria impulso no período JK. Desapontada com os programas de assistência técnica dos EUA, a diplomacia brasileira passou a propugnar medidas de caráter multilateral.

Parece-me oportuno sublinhar que, nos anos 50 e 60, o Itamaraty já desempenhava papel importante nas negociações internacionais de caráter econômico e comercial. Não só no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) e nas conferências da ONU para o comércio e o desenvolvimento (UNCTAD), mas também na negociação de acordos comerciais de transporte aéreo, trigo, café e açúcar, e no Clube de Haia, as delegações brasileiras quase sempre eram chefiadas por diplomatas especializados. Nas comitivas de Ministros de Estado havia sempre um diplomata em posição de destaque, de

modo a assegurar um perfeito entrosamento entre os diversos ministérios e dar continuidade aos temas em pauta. Até mesmo nas reuniões do Fundo Monetário Internacional (FMI) pontificaram diplomatas do porte de Roberto Campos, Otávio Dias Carneiro, Edmundo Barbosa da Silva, Sérgio Frazão e outros. A elaboração do famoso Plano de Metas de JK teve a participação de vários diplomatas. Recordo que, mais tarde, Dias Carneiro foi Ministro da Indústria e Comércio durante o governo João Goulart, Campos foi Ministro do Planejamento de Castelo Branco, Sérgio Frazão foi presidente do Instituto Brasileiro do Café (IBC), Edmundo Barbosa da Silva foi presidente do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) e, mais recentemente, Paulo Nogueira Batista foi presidente da NUCLEBRÁS, que ajudara a criar no governo Geisel. E não devemos esquecer, no terreno cultural, os diplomatas Sérgio Paulo Rouanet e Antonio Houaiss que, nos governos Collor e Itamar Franco, foram Ministros da Cultura.

Eu mesmo, para exemplificar em nível mais baixo, cheguei a chefiar uma

delegação do Conselho Interamericano Econômico e Social da OEA, o CIES, em 1969, no impedimento de nosso colega Hélio Beltrão, Ministro do Planejamento. Também em 1963, como diretor de Organismos Internacionais do Itamaraty, representei o Brasil na Comissão de Produtos de Base da FAO e, em outra oportunidade, fui o principal assessor do professor Josué de Castro na Conferência Geral da FAO, com a mui discreta recomendação do chanceler para conter os arroubos terceiro-mundistas do nosso brilhante delegado, o que não foi tarefa fácil... Aliás, nosso colega Antonio Correa do Lago chefiou a delegação brasileira a outra Conferência Geral da FAO, da qual também fiz parte. Mais recentemente, o Itamaraty também teve participação significativa na negociação da moratória e da dívida externa, durante o governo Sarney, com os diplomatas Jorio Dauster e Sergio Amaral.

O governo Juscelino Kubitschek, em seus primeiros dois anos, não se preocupou muito com a política externa, mas endividou-se demasiadamente para construir Brasília e, com isso,

incorreu na ira do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial. Pressionado pelos credores, JK ameaçava romper com o FMI e nomeou o banqueiro mineiro Walter Moreira Sales (depois Ministro da Fazenda) para embaixador em Washington, numa tentativa de reaproximação com os meios bancários norte-americanos. No entanto, na Assembléia Geral da ONU de 1957, no discurso inaugural de Osvaldo Aranha, o Brasil pela primeira vez se apresentou claramente como membro do mundo subdesenvolvido, abandonando afinal seu excessivo alinhamento aos EUA e ao Ocidente europeu. Nessa época, era evidente o desinteresse de Washington pela América Latina. Em 1958, o político mineiro Francisco Negrão de Lima foi o primeiro chanceler brasileiro a expressar nosso inconformismo em aceitar um *statu quo* injusto no continente e em formular nossa decisão de desempenhar um papel de liderança no desenvolvimento harmônico das economias da região. Eram os primeiros passos da Operação Pan-Americana, que daria muito o que falar nos próximos anos. Lembro ainda

que, em 1959, foram restabelecidas as relações diplomáticas e comerciais com a URSS.

O início formal da ofensiva diplomática brasileira foi uma carta pessoal do presidente Kubitschek ao presidente Eisenhower, seguida do discurso do orador oficial Augusto Frederico Schmidt na Assembléia

Geral da ONU, em setembro de 1959, fazendo um apelo enérgico e veemente pelo desenvolvimento econômico do continente. O curioso é que, em 1959, o banqueiro paulista Horácio Lafer assumiu o Itamaraty dividindo funções com o poeta Schmidt, altamente politizado, que acabou ocupando a cena interamericana no final do governo JK. A Operação

Pan-Americana almejava atrair auxílio maciço norte-americano para a região, a fim de compensar a falta de um plano Marshall para a América Latina. Afinal, a Alemanha e a Itália, ex-inimigos dos EUA, estavam recebendo importante ajuda, e o Brasil, aliado que participou na 2ª Guerra Mundial, nada recebera.

A mensagem da diplomacia brasileira no mesmo

podium da ONU, em 1960, foi proferida pelo chanceler Horácio Lafer e ele reiterou nossos pontos de vista anteriores. Obtivemos, pela primeira vez, notável ressonância graças a importante editorial do jornal "New York Times" sobre o tema principal de seu discurso. O candidato a presidente norte-

**A Operação Pan-Americana almejava atrair auxílio maciço norte-americano para a região, a fim de compensar a falta de um plano Marshall para a América Latina. Afinal, a Alemanha e a Itália, ex-inimigos dos EUA, estavam recebendo importante ajuda, e o Brasil, aliado que participou na 2ª Guerra Mundial, nada recebera.**

americano John F. Kennedy pediu à nossa delegação na ONU o texto completo do discurso de Lafer e é inegável que nossas teses provocaram, indiretamente, a criação do Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID) e a famosa Aliança para o Progresso. Em suma, a nossa OPA era demasiado atraente para que prosperasse: Washington apropriou-se da iniciativa e relançou-a

pouco depois como sendo de sua própria lavra. Ao final dos anos 60, quando eu chefiava nossa delegação junto à Organização dos Estados Americanos, ainda ouvi várias referências elogiosas à iniciativa brasileira da OPA. Finalmente, recordo que, nessa época, o Brasil participou das operações militares da ONU no Congo e no Oriente Médio.

O advento de Jânio Quadros como presidente da República teria considerável repercussão na política externa brasileira. Foram seis meses agitadíssimos com o político paulista buscando uma desmesurada projeção continental.

Teve Jânio Quadros um chanceler da melhor qualidade: Afonso Arinos de Melo Franco, que criou para Jânio a famosa "política externa independente", depois adotada por João Goulart, e que visava a obter, dos EUA, uma relativa autonomia de atuação política, sem afetar entretanto nossa posição ideológica ocidental. Em suma, uma política externa que se assemelhava à posição do General De Gaulle, na França. Infelizmente, elementos

esquerdizantes no Brasil radicalizaram e o rápido governo Quadros foi cheio de incidentes diplomáticos, que culminaram com a infeliz condecoração a Che Guevara em Brasília. Numerosas embaixadas foram abertas nos novos países africanos com alguma precipitação, iniciando uma agressiva política diplomática para a África, que até hoje não deu dividendos concretos. Aliás, Arinos foi o primeiro chanceler brasileiro a pisar na África: compareceu à cerimônia da independência do Senegal e posse do presidente Léopold Senghor.

A política externa independente, nos termos em que a esquerda festiva se agitou no Brasil, não poderia dar certo porque nossa margem de manobra em relação às diretrizes americanas continuava bastante limitada. A esse respeito, relato expressiva conversa que eu tive em Washington, em 1961, com o irmão do presidente Kennedy, o senador Robert Kennedy, assassinado mais tarde, quando se candidatava também à presidência. Na época, incomodava o Departamento de Estado o apoio que o Brasil dava a Fidel Castro e nos esforçávamos por evitar sua

expulsão da OEA. Em almoço na Universidade de Georgetown, fui colocado ao lado de Kennedy e ele me perguntou o que era afinal essa política exterior independente. Expliquei-lhe que o Brasil, tal como a França do General De Gaulle, julgava ter o direito de divergir de algumas posições norte-americanas, embora, como a França, continuássemos firmemente dentro do bloco ocidental. Acrescentei que também o México tinha uma posição semelhante à do Brasil em relação à Cuba. Bob Kennedy cresceu para mim e levantou a voz para dizer que o Brasil não podia se comparar à França e tampouco era realista nos compararmos ao México. Estranhei sua atitude em relação ao México e Robert Kennedy explicou-se: os EUA têm um grande complexo de culpa com o México por lhe haverem, no passado, tomado à força enormes territórios. Acrescentou Kennedy: por isso os mexicanos podem dizer ou fazer o que quiserem que os EUA fecharão os olhos e os ouvidos. Já o Brasil não tem esse poder de barganha e é melhor não tentar gestos impensados, arrematou o irmão do presidente Kennedy.

Espero que os leitores tenham entendido as sutilezas da conversa. Conseqüência remota dessa atitude da elite intelectual norte-americana foi a recente criação do tratado do NAFTA e o vultoso auxílio dado ao México por ocasião da crise financeira de 1995.

A inesperada ascensão do gaúcho João Goulart, tão inexperiente e imaturo, à presidente da República foi amenizada pela notável atuação de Francisco Clementino San Tiago Dantas como chanceler, aliada à habilíssima embaixada de Roberto Campos, em Washington. Ambos realizaram excelente trabalho em defesa e esclarecimento do que se pretendia realmente com a política externa independente. Na época, era eu chefe do setor de imprensa de nossa embaixada em Washington e, por ocasião da delicada crise da 2ª Conferência de Punta del Este, em 1962, Roberto Campos e eu utilizamos as divergências entre a Casa Branca e o Departamento de Estado, em relação a Cuba, para neutralizar na imprensa americana os efeitos da dúbia posição brasileira. Ao final da conferência, conseguimos jogar os mais importantes colonistas

americanos contra as trapalhadas de sua própria delegação em Punta del Este. Com isso, mal se falou no Brasil, cuja atitude de defesa de Castro era difícil justificar. Lembro-me que, ao terminar a conferência com a expulsão de Cuba da OEA, San Tiago Dantas enviou a Roberto Campos um telegrama de parabéns pela maneira como conseguimos manipular a imprensa americana.

A visita oficial de Jango aos EUA ocorreu em 1962, no meio do fogaréu da nacionalização da ITT no Rio Grande do Sul pelo então governador Leonel Brizola. Apesar dos pesares, tudo correu bem e o anedotário foi numeroso e divertido e não me privo de recordar alguns episódios *sui generis* pouco conhecidos. Como chefe do setor de imprensa da embaixada, preparei 92 fichas com todas as possíveis perguntas, com suas respostas, para as diversas entrevistas de imprensa. Logo depois da chegada de Jango a Washington, ensaiamos severa sabatina com o presidente e, com prazer, constatamos que ele fizera seu *homework*. Aliás, ele saiu-se bem em todas as entrevistas de imprensa e eu

ganhei uma promoção... Divertida e angustiosa foi a primeira entrevista com o presidente Kennedy: Jango desejando reafirmar a política exterior independente, proclamou em certo momento ser um presidente independente. Aí aconteceu algo surpreendente, que nos foi contado por Roberto Campos: Kennedy levantou-se subitamente, deu a volta à grande mesa em torno à qual estavam sentados, e chegou até Jango, que embaraçado levantou-se também. Sorrindo, Kennedy apertou-lhe a mão, felicitando-o por afinal ter encontrado um presidente independente. Lamentou que ele, sim, era dependente do Congresso americano, da imprensa, de seu partido, de Kruschew, De Gaulle etc. Foi um vexame! Mas Kennedy, nessa reunião, propôs-nos organizar uma comunidade afro-luso-brasileira com subsídios norte-americanos, que seriam canalizados através do Brasil. O objetivo era terminar com a guerra civil em Angola e Moçambique, que estava em seu ponto mais sangrento. San Tiago Dantas desconversou, mas prometeu responder antes do fim da visita de Jango aos EUA. De

volta à embaixada, nosso brilhante chanceler decidiu fazer um teste e debater com os funcionários diplomáticos e adidos militares os prós e contras dessa possível comunidade. Lembro-me que o então Ministro Miguel Osório de Almeida, um de nossos diplomatas mais inteligentes e notável economista, foi impiedoso: "Isso vai ser a comunidade do analfabetismo!" disse ele. Um por um todos os presentes se manifestaram em contrário. Não se falou mais no assunto.

Escuso-me por me demorar nestes pormenores, pois me parece que a chamada política externa independente foi uma etapa da maior significação para obtermos mais "elbow room" em nossas posições internacionais. A revolução de 31 de março de 1964 pôs ponto final a essa valiosa tentativa de conseguir maior autonomia dentro dos limites do mundo ocidental da época, sem buscar a confrontação com os EUA. Infelizmente, nossos desavisados esquerdistas empurraram Jânio e Jango a adotarem posturas exageradas que comprometeram a valiosa iniciativa aos olhos de Washington. O desvio durou três anos ape-

nas, de 1961 a 1964, mas deixou várias sementes proventosas, que depois foram discretamente revividas pelo Itamaraty, nos governos Geisel e Figueiredo.

Depois de Arinos e San Tiago Dantas, o presidente Goulart teve ainda mais três chanceleres, em rápidas administrações de poucos meses cada, todos sem tempo para marcar sua atuação. Os primeiros foram dois ilustres juristas, Hermes Lima e Evandro Lins e Silva. Saliente, porém, no curto mandato do diplomata João de Araújo Castro, seu discurso na Assembléia Geral da ONU, em 1963, que foi talvez o texto melhor fundamento da era da política externa independente, ainda hoje digno de estudo.

Após o golpe militar de 1964, o governo Castelo Branco teve por chanceler o competente diplomata Vasco Leitão da Cunha. O curioso é que, pela primeira vez, o próprio Presidente da República preocupou-se em definir pessoalmente as diretrizes de nossa política externa, talvez para melhor esclarecer as ambigüidades e distorções da administração anterior. Assisti ao discurso pronunciado pelo Marechal Castelo Branco no Palácio

Itamaraty, em julho de 1964, com alguma apreensão para quem simpatizava e havia defendido a política externa independente. Cito alguns trechos de seu discurso: *A política externa não deveria mais ser qualificada de independente, pois a independência adquirira valor terminal e perdera sua utilidade descritiva num mundo dominado pela confrontação do poder bipolar, com radical divórcio político-ideológico entre os dois respectivos centros (...). O nacionalismo havia-se transformado em opção disfarçada em favor dos sistemas socialistas. A posição do Brasil decorre da fidelidade básica da sociedade ao sistema democrático ocidental (...). Mas cada questão será examinada à luz do interesse nacional e, em cada caso, far-se-á a distinção entre políticas destinadas a salvaguardar interesses básicos do sistema ocidental e políticas destinadas a satisfazer interesses individuais das potências guardiãs do mundo ocidental.* Naquela cerimônia de diplomação do alunos do Instituto Rio Branco, o presidente Castelo Branco definiu para o Brasil uma política de círculos concêntri-

cos, priorizando as relações com os países limítrofes.

Com essas palavras, voltava o alinhamento com Washington, embora ligeiramente qualificado. Mas não foi culpa de instruções do Itamaraty quando nosso novo embaixador nos EUA, General Juracy Magalhães, exagerou ao afirmar: "O que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil". Se Jango se havia desviado por demais à esquerda, agora Juracy exorbitava. A esse respeito, o embaixador Pio Corrêa assegurou-me que as palavras de Juracy foram deliberadamente deturpadas pela imprensa. Jocosamente, ele quis parafrasear o dito por um magnata norte-americano do petróleo: "O que é bom para a Standard Oil é bom para os Estados Unidos". Em verdade, seriam permitidas pelo Governo militar apenas divergências decorrentes de interesses nacionais específicos. Em consequência, o Brasil rompeu relações diplomáticas com Cuba em 1964 e participou com tropas na Força Interamericana de Paz, que assegurou a ordem na República Dominicana. No entanto, em 1965, o governo brasileiro recusou-se a enviar tropas para o sudeste asiá-

tico e não assinou o Tratado de Tlatelolco, de proscrição de armas nucleares na América Latina. Como vemos, o alinhamento não foi total e temos vários outros exemplos durante o governo militar. Juracy Magalhães depois foi chanceler, e fez um esforço para convencer o governo português de que a independência das províncias ultramarinas era uma fatalidade inelutável e ofereceu a cooperação do Brasil na fase de transição. Seu Secretário-Geral, nosso colega Pio Corrêa, esteve em Portugal com essa missão.

No governo Costa e Silva, esteve à frente do Itamaraty o hábil político mineiro José de Magalhães Pinto, que soube dar rédeas à sua assessoria com a "diplomacia da prosperidade". Tentou e conseguiu obter para o Brasil mais espaço, pelo menos dentro da política interamericana. Baseado em instruções suas, coube-me a iniciativa na OEA para tentar obter do governo Nixon um maior auxílio econômico e financeiro para o continente, através da CECLA (Comissão Econômica da América Latina). No plano bilateral, entretanto, crescia uma sombra à nossa fronteira sul: a construção da usi-

na hidroelétrica de Itaipu, que criaria sérios problemas com a Argentina. Magalhães Pinto continuou a recusar-se a assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear e resistiu ao governo norte-americano na sua reivindicação de direitos compensatórios (*countervailing duties*) sob alegação de *dumping* de produtos brasileiros.

É indispensável sublinhar que o governo brasileiro, e sobretudo o Itamaraty, agiram com extrema cautela e habilidade nas delicadas negociações com a Argentina, visando a acomodar os receios e ressentimentos do país vizinho, que se estenderam até as Nações Unidas, onde a chancelaria argentina tentou fazer condenar o Brasil pelos níveis propostos para a represa de Itaipu. A querela atravessou um período de mais de dez anos e foi um desafio às administrações dos chanceleres Gibson Barbosa e Azeredo da Silveira, só sendo resolvida em definitivo pelo Ministro Saraiva Guerreiro. É de louvar-se a prudência com que reagiram os presidentes Médici, Geisel e Figueiredo, bem assessorados pelos três experimentados diplomatas que conduziram nossa política externa

nesse período. Por mais de uma vez, estivemos à beira de uma verdadeira crise militar com a Argentina.

Gibson Barbosa se distinguira como embaixador em Assunção, onde conduziu com habilidade as difíceis negociações com o Paraguai para a aprovação do projeto binacional de Itaipu. Em crucial impasse, ajudou a impor a única solução que restava, defendendo a fórmula binacional. No entanto, a opção aceita na época pelo governo brasileiro desperta até hoje dúvidas e objeções sérias.

Já como chanceler, Mário Gibson enfrentou situações delicadas criadas pelos emigrados políticos brasileiros nos países vizinhos, pelo terrorismo e seqüestros políticos de embaixadores. Visitou vários países da África, superando a injusta oposição interna fomentada por Portugal, e esteve também no Oriente Médio tentando uma fórmula conciliatória para os problemas da região. Em seu discurso na ONU, em 1971, Gibson defendeu a decisão do Brasil de estender seu mar territorial até 200 milhas da costa brasileira, no que foi apoiado por numerosos países. Pregou ainda o desarmamento e a

reforma da Carta das Nações Unidas. Já Azeredo da Silveira teve a sorte de ser apoiado por um chefe de alto calibre intelectual, o General Geisel, que muito se interessou pela política exterior. Silveira denominou sua orientação política de "pragmatismo responsável" e deu grande impulso à sua política africana, iniciada por Jânio Quadros e continuada por Gibson Barbosa. Mas, Silveira enfrentou momentos difíceis em que recebeu todo o respaldo de Geisel: a crise com a Argentina (insolúvel no seu mandato), o reconhecimento de Angola, e a condenação do sionismo na ONU como doutrina racista.

O Brasil pouco havia feito pela independência de Moçambique, pois ainda estávamos muito pressionados por Portugal e pela comunidade portuguesa em nosso país, que utilizaram todos os meios para atrapalhar nossa política africana, iniciada por Jânio Quadros. Por isso, o Itamaraty não quis ficar para trás por ocasião da independência de Angola, país muito mais importante para nós. Assim, o chanceler Silveira timbrou em que o Brasil fosse o primeiro país a reconhecer o governo comu-

nista do MPLA em Angola. Foi um erro ou um grande mal-entendido: após o Brasil, somente os países socialistas estabeleceram relações diplomáticas com Angola, e isso em consequência da presença de tropas cubanas naquele país. Antes da independência, só havia notícia da chegada de alguns conselheiros russos e cubanos. Dias depois do nosso reconhecimento, desembarcaram milhares de militares cubanos no país e o chanceler Silveira ficou em situação embaraçosa. A linha dura militar indignou-se com o fato e Silveira balançou. Só foi salvo pelo presidente Geisel, que tinha opinião própria e estava ao corrente de todos os meandros da questão. Passaram-se vários meses em que o Brasil foi a única embaixada ocidental em Luanda, até que a França e outros países europeus reconhecessem o controvertido regime de Angola. Por outro lado, é inegável que o Brasil foi realista e independente, já que, com o tempo e apesar de tudo, o governo comunista angolano acabou reconhecido por todos, inclusive pelos EUA.

Mas houve equívoco do Itamaraty, poucos meses depois, na votação nas Nações

Unidas do projeto árabe de condenação ao sionismo como um movimento racista. Cedendo às pressões árabes, o Brasil apoiou o projeto de resolução na votação em nível de Comissão da ONU. A repercussão foi enorme, dentro e fora do Brasil. A comunidade judaica brasileira tudo fez junto ao General Geisel para mudar nosso voto na sessão plenária e o presidente estava disposto a ceder e a abster-se nessa votação final da matéria. Aí o Departamento de Estado americano comunicou tudo: os jornais de Washington publicaram o que o governo americano estava tentando convencer o governo brasileiro a mudar o voto. Depois dessa notícia, foi reproduzida na imprensa brasileira, alterar nossa posição seria uma humilhação para nosso governo e, assim, no plenário da ONU, em contragosto, confirmamos a condenação ao sionismo. Um celeuma foi considerado mais uma vez, a boa sorte de Silveira bruxuleou, Geisel salvou-o, pois corrigiu todos os pormenores do problema. Estava eu designada para Israel, como embaixador do Brasil. O presidente Geisel pediu para explicar pessoal-

o ocorrido ao primeiro-ministro Menachem Begin e ao chanceler Moshé Dayan, que entenderam nosso dilema e lamentaram a inabilidade do Departamento de Estado. Seja como for, teria sido mais prudente, desde o início do debate do projeto árabe, abstermo-nos na Comissão competente e depois no plenário, já que o tema era muito sensível para árabes e judeus. Outros pontos de fricção com o governo americano na época foram o acordo nuclear Brasil-Alemanha, a situação dos direitos humanos no país e a denúncia pelo presidente Geisel do Acordo de Cooperação Militar Brasil-EUA, em 1977.

Mas Gibson, Silveira e depois Saraiva Guerreiro fizeram muito pela nossa política externa, pois aproveitaram a abertura política internacional que o presidente Kennedy encorajara, ao dar força efetiva aos chamados países do 3º Mundo, que, a partir de 1963, criaram uma saudável alternativa à tremenda polarização resultante da crise dos mísseis em Cuba. Daí surgiu o famoso grupo dos "não-alinhados", que buscaram tirar

partido dos erros e fraquezas de Washington e Moscou. Assim, o Brasil foi adotando gradualmente uma posição mais flexível nas Nações Unidas, mais próxima, embora sem aderir formalmente ao Grupo. Registre-se que participamos das reuniões dos "não-alinhados" apenas com o caráter

**É preciso sublinhar, que esse trabalho persistente e continuado por quase 30 anos, só foi realizado graças à estabilidade política do regime militar, que teve o mérito e o bom senso de conceder liberdade de ação a seus competentes chanceleres, seja no campo bilateral, seja na diplomacia multilateral.**

de observadores. O Brasil participou ainda do chamado Grupo dos 77 na ONU, associação de Estados subdesenvolvidos que pleiteavam melhores condições de comércio. Não exagero ao dizer que, nos anos 60 e 70, o Brasil dividiu com a Índia a liderança do 3º Mundo. Nossa atuação na ONU foi brilhante, sobretudo na política anti-colonial e também na luta por vantagens comer-

ciais no GATT e UNCTAD. Os três mencionados chanceleres nem pareciam representar um regime militar conservador e elevaram o Brasil, no plano mundial, talvez ao mais alto nível histórico de nossa política externa, agindo como notável independência e, ao mesmo tempo, com excelente diálogo com os EUA. Gibson, Silveira e Guerreiro foram incansáveis e visitaram numerosos países africanos e do Oriente Médio, onde outros chanceleres brasileiros jamais haviam estado. Nessa época, já se começava a falar do Brasil como uma nova "potência emergente".

É preciso sublinhar, no entanto, que esse trabalho persistente e continuado por quase 30 anos, só foi realizado graças à estabilidade política do regime militar, que teve o mérito e o bom senso de conceder liberdade de ação a seus competentes chanceleres, seja no campo bilateral, seja na diplomacia multilateral. Gibson Barbosa dirigiu a diplomacia brasileira por quatro anos e meio, Silveira por cinco anos exatos e Saraiva Guerreiro por seis anos, o chanceler que

mais tempo permaneceu no cargo, desde o Barão do Rio Branco. Essa proveitosa continuidade foi determinante para a obtenção dos numerosos êxitos conseguidos por nossa diplomacia.

Aliás, ilustres cidadãos brasileiros se destacaram de várias maneiras na constelação dos organismos internacionais e marcaram época pela sua eficiência nos períodos de sua atuação. Entre eles, recordo nosso colega do Conselho Técnico, embaixador Edmundo Barbosa da Silva, que presidiu o GATT em 1960 e 1961, o Dr. Marcolino Candau, que foi diretor-geral da Organização Mundial da Saúde, o Dr. Paulo Berredo Carneiro, que desfrutou de notável prestígio na UNESCO, também nosso colega Hervasio de Carvalho, na Agência Internacional de Energia Atômica, de Viena, o Dr. Josué de Castro, que se celebrou na FAO, Osvaldo Aranha que presidiu a difícil Assembleia Geral das Nações Unidas de 1947, e o embaixador João Clemente Baena Soares, que, por 10 anos, foi Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos.

Azeredo da Silveira soube colocar o Brasil numa

posição bastante independente em plano internacional e promoveu oportunamente o reconhecimento da China comunista, mesmo contra a vontade da linha dura militar. Saraiva Guerreiro também teve atuação importante ao negociar e finalmente concluir, em outubro de 1979, o acordo com a Argentina sobre Itaipu-Corpus. Pouco depois, o presidente Figueiredo visitou Buenos Aires, normalizando completamente as relações entre os dois países e pavimentando assim o caminho para a intensa cooperação que o Brasil e a Argentina têm nos dias de hoje. Na guerra das Malvinas, o Itamaraty atuou habilmente, apesar da estreita margem de manobra, e conseguimos manter excelentes relações com a Argentina, sem nos indispormos com os ingleses. O chanceler Guerreiro foi feliz também nas negociações com o Grupo Andino e na execução do Pacto Amazônico. A fim de debelar as últimas desconfianças dos países africanos em relação ao Brasil, Guerreiro visitou vários desses novos Estados e também foi o primeiro chanceler brasileiro a fazer visitas à China, Índia e Paquistão. Cabe re-

gistrar ainda, na mesma administração, a eleição por unanimidade do diplomata brasileiro João Clemente Baena Soares para a Secretaria Geral da OEA, em Washington.

Ainda no regime militar ocorreram importantes fatos paralelos ao Itamaraty na política externa brasileira: uma política comercial agressiva, mas, em certos casos, pouco avisada, do Ministério da Fazenda concedeu vultosas linhas de créditos a países estrangeiros que avolumaram perigosamente nossa dívida externa. Os créditos abertos para a Polônia, Iraque, Peru, Bêlievia, Moçambique e outros, no valor de vários bilhões de dólares, dificilmente nos serão pagos. Essas iniciativas em geral não foram estimuladas pelo Itamaraty, mas mais de uma vez adverti o governo militar dos riscos que estávamos correndo apenas para benefício de intermediários ou empreiteiras brasileiras.

Outro item que perturba nossas relações internacionais durante os governos militares foi a venda de armas por empresas brasileiras semi-estatais, que chegaram a obter expressiva parcela das vendas mundiais.

equipamentos pesados e sofisticados. Eu mesmo, mais de uma vez, no Equador, Israel, Chipre e Peru, fui instruído a apoiar e, até mesmo, a negociar vultosas vendas de armas. Aliás, algumas dessas empresas criaram problemas delicados em vários pontos do mundo, como no Iraque, que o Itamaraty foi chamado a tentar solucionar. Outro aspecto controvertido tem sido a atuação de algumas empresas construtoras brasileiras no exterior. Infelizmente, elas nem sempre se comportam a contento e alguns embaixadores tiveram graves problemas com autoridades locais. Por outro lado, a política externa dos anos 80 e 90 deixou de ser exclusivamente governamental e está sendo negociada com outros *fronts*: no MERCOSUL, na União Européia, na Organização Mundial do Comércio, nos círculos das ONGs, na vigiância dos conglomerados e multinacionais e nos investimentos dos grandes fundos de pensões.

O restabelecimento da democracia no Brasil acabou levando o político maranhense José Sarney ao poder. Homem de bastante vivência internacional, embora falando mal idiomas es-

trangeiros, convidou o banqueiro paulista Olavo Setúbal para chanceler, que só se demorou no cargo seis meses. Setúbal tentou fazer o que denominou uma "política de resultados", mas não chegou a implementá-la, passando o ministério ao ex-governador de São Paulo, Roberto de Abreu Sodré. Embora Sodré seja um homem do mundo, não chegou a demonstrar verdadeiro interesse pelo cargo. Fez bem, entretanto, em restabelecer relações diplomáticas com Cuba, pois, afinal, o Brasil não poderia ser o último país latino-americano a reatar com Fidel Castro. Abreu Sodré ficou com Sarney até o fim de seu governo, conduzindo uma política morna durante mais de três anos. Ainda assim, encorajou o início das conversações sobre o MERCOSUL, cuja conveniência para o Brasil, a longo prazo, continua a ser motivo para dúvidas. Lembro que as primeiras iniciativas de integração, a ALALC, de 1960, e a ALADI, de 1980, não obtiveram sucesso. O próprio presidente Sarney foi o orador na Assembléia Geral da ONU de 1985.

Após a abertura democrática, nossa política exter-

na teve de encolher-se bastante, em consequência dos problemas criados pela dívida externa, embora os motivos das divergências com os credores europeus e dos EUA fossem diferentes. A declaração unilateral da moratória, os protestos provocados pela divulgação internacional das queimadas na Amazônia, a morte de Chico Mendes, puseram o Brasil na defensiva e isso afetou nossa atuação diplomática. Felizmente, pouco a pouco, a dívida foi sendo negociada e foi possível virar essa triste página. Continuaram porém as questões pendentes de pirataria da propriedade intelectual: a informática, CDs, vídeos, enfim, patentes em geral, sobretudo do setor dos produtos farmacêuticos. Mas o governo brasileiro combateu eficazmente essas violações das regras do jogo internacionais e, em 1996, foi afinal aprovada uma satisfatória lei de patentes. O presidente Collor de Melo soube contornar habilmente as questões ecológicas com o auxílio do Itamaraty, convocando para o Rio de Janeiro a grande conferência das Nações Unidas para o desenvolvimento sustentado e ecologia, a ECO-92, que

foi um indiscutível sucesso internacional. Persistem, porém, os problemas da chamada "cláusula social", que nos poderão ainda criar confrontações delicadas na Organização Mundial do Comércio.

Fernando Collor tentou impregnar modernidade em nossa política externa, aproveitando o fim da Guerra Fria e a queda do Muro de Berlim. O jurista Francisco Rezek foi seu chanceler por ano e meio, mas pouco se distinguiu, embora o Itamaraty tenha brilhado na organização da ECO-92. Seu sucessor foi o cientista político paulista Celso Lafer, que deu prioridade a uma política exterior voltada para a nova ordem mundial, com ênfase nos assuntos econômicos e comerciais. Lafer esteve no cargo apenas seis meses.

Com a renúncia de Collor, assumiu o vice-presidente Itamar Franco, que convidou para seu chanceler o senador Fernando Henrique Cardoso. Estabeleceu ele relações diplomáticas com algumas das novas repúblicas que se desprenderam da União Soviética e deu impulso às relações bilaterais com os países vizinhos, com vistas à entrada em vigor do MERCOSUL.

Mas Cardoso poucos meses esteve à frente do Itamaraty e, ao ser nomeado Ministro da Fazenda, passou a pasta a seu Secretário-Geral, o diplomata santista Celso Amorim, que teve positiva atuação ao organizar uma ofensiva diplomático-comercial no Extremo Oriente, que conhecia bem. Como chanceler brasileiro, Amorim visitou os chamados Tigres Asiáticos, além da China e Japão, com boas perspectivas comerciais para o futuro. Menos feliz foi seu apoio reiterado a Fidel Castro em reuniões interamericanas.

Em janeiro de 1995, entrou em vigor o MERCOSUL e assumiu a presidência da República o senador Fernando Henrique Cardoso, que nomeou chanceler o competente diplomata Luis Felipe Lampreia, ex-assessor de Azeredo da Silveira. E o presidente inaugurou uma espécie de diplomacia presidencial, que parece estar dando bons resultados, graças ao seu carisma pessoal, preparo intelectual e fluência no manejo de vários idiomas. No artigo do ministro Lampreia na "Folha de São Paulo" (28/01/96), sobre um projeto de política externa, identificam-se facilmente as seguin-

tes prioridades do Itamaraty até o fim do atual governo: renovar e revitalizar nossas principais parcerias externas e aprofundar novas e importantes parcerias com a China, Índia e África do Sul. Afirmou o chanceler que vamos intensificar nossa política asiática e explorar as oportunidades que surgirem na África. No entanto, tenho pouco entusiasmo pelo recente envio de tropas brasileiras a Angola, decisão a que vários presidentes se esquivaram acertadamente. Ao bilateralismo clássico, que estamos ativando com a chamada diplomacia presidencial, soma-se o intenso multilateralismo dos anos 90. A Organização Mundial do Comércio será palco de intensa atividade de defesa dos nossos interesses comerciais, e a integração hemisférica é área prioritária da diplomacia multilateral brasileira. Aumentaria assim o peso específico e a presença internacional do Brasil.

Em 1996, foi finalmente assinada a criação da Comunidade Afro-luso-brasileira, em sessão realizada em Lisboa com a presença do presidente Fernando Henrique Cardoso. Durante a visita que o chanceler Lampreia fez aos EUA, em setembro

de 1996, foram realizadas negociações com vistas ao processo de criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). No entanto, é postura do Itamaraty completar, em primeiro lugar, a integração da América do Sul, que está progredindo satisfatoriamente. Aliás, o Brasil será o país sede, em Belo Horizonte, em 1997, de uma reunião ministerial hemisférica que deverá definir as condições para a estruturação da ALCA, que parece interessar bastante às autoridades comerciais norte-americanas. Infelizmente, a nova lei Helms-Burton prevê represálias contra as empresas estrangeiras que operam em Cuba, em antigas propriedades expropriadas por Fidel Castro. A União Européia e o Canadá já deram entrada na Organização Mundial do Comércio de uma queixa formal contra os EUA. O Brasil tem apenas a empresa Sousa Cruz, que pertence à British Tobacco, a qual construiu fábrica em Cuba e pode ficar vulnerável a medidas repressivas. No discurso inaugural da Assem-

bléia Geral da ONU de 1996, Luiz Felipe Lampreia manifestou seu desagrado contra a Lei Helms-Burton, esclarecendo porém que *a atitude do Brasil não é de apoio a Cuba, Líbia e Irã, mas de repúdio ao princípio ilegal da ação extraterritorial dessas leis*. Fernando Henrique reiterou essa posição na reunião de cúpula latino-americana em Viña del Mar, em novembro. O Itamaraty continua empenhado em obter a eleição do Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas e se prepara para a próxima UNCTAD, em 1997, que o Brasil terá o privilégio de dirigir na pessoa do experiente diplomata Rubens Ricuperro, como Secretário-Geral da Conferência.

Finalizando, podemos concluir que, nestes 50 anos, o Brasil teve uma política externa bastante oscilante. Se no século passado ficamos à mercê dos ingleses, depois da 2ª Guerra Mundial estivemos espremidos entre a rivalidade russo-americana. Se, de 1945 a 1960, nossa política externa

foi moderada e tímida devido à Guerra Fria, já de 1961 a 1964 ela foi demasiado ousada e irrealista com Jânio Quadros e João Goulart. Nos primeiros anos do regime militar esteve também por demais alinhada aos Estados Unidos da América, mas nos governos Médici, Geisel e Figueiredo prevaleceu a experiência e o bom senso do Itamaraty, em busca de uma maior autonomia internacional sem confrontações. Com a volta da democracia em 1985, nossa política externa foi seriamente perturbada pela moratória unilateral e pela negociação da dívida externa. Com o fim da polarização internacional, a nova ordem mundial deverá dar aos nossos diplomatas maior independência para empreender uma política mais enérgica de promoção dos interesses comerciais brasileiros. A experiência internacional do atual presidente da República e sua vivência como chanceler certamente facilitarão as atividades do Itamaraty na direção das grandes metas históricas de nossa política internacional. ●