

Política externa e democracia no Brasil

Dawisson Belém Lopes
São Paulo, Editora UNESP, 213

A defesa das instituições democráticas entra definitivamente na agenda internacional da América Latina a partir dos anos 80, levando a que se articulassem instrumentos políticos, de alcance regional, para que o processo de democratização não fosse revertido. A expressão mais clara do movimento foi a adoção de “cláusulas democráticas” pela OEA (Compromisso de Santiago, de 1991), pelo MERCOSUL (Protocolo de Ushuaia, de 1998) e, mais recentemente, pela UNASUL (Georgetown, 2010). Garantir a democracia se tornou uma obrigação regional. Sabemos, porém, que a realização do ideal democrático não termina com a implantação das fórmulas da separação dos poderes, do processo de renovação periódica de governantes e parlamentares, da garantia das liberdades e direitos...Esses são os fundamentos “visíveis” do regime. De fato, em nossos dias, com a afirmação da sociedade civil, com a expansão das ONGs e dos movimentos sociais, as exigências para realizar plenamente os ideais democráticos ganham outros contornos e se alargam para além da institucionalidade política. A pergunta que impõem as novas circunstâncias seria: o que é uma política pública “verdadeiramente” democrática? É suficiente o cumprimento dos ritos e processos formais do regime democrático? Ou, é necessário ir além? Para responder a esse desafio, Dawisson Belém Lopes preparou, com raro cuidado conceitual, um texto primoroso e por muitas razões.

Em primeiro lugar, pela escolha do tema. Das políticas governamentais, a externa seria das mais refratárias a se abrir ao debate público, especialmente no caso do Brasil, em que o Itamaraty tinha, entre os agentes governamentais, consolidada

tradição de autonomia na gestão diplomática. O “insulamento” do Ministério foi, quase sempre, o ponto de partida para quem estudasse o processo de decisão em política externa no Brasil. Com a democratização, a demanda por participação na coisa pública se fortalece e não haveria razão para que não afetasse também a formulação diplomática, com aponta o autor: “...tem-se notado ...a partir da transição de regime político que se processou no país nos anos 80, um gradual avanço, tanto no plano discursivo quanto em termos de iniciativas práticas, das propostas de ‘democratização’ da política externa brasileira”. Dawisson lida, assim, com um processo social, ainda incipiente, e, por isto mesmo, exigente, para quem o examina, de cuidado analítico redobrado. Assim, apesar de pioneira, sua reflexão indica, com clareza, o sentido do movimento que vai, em suas palavras, “do silêncio respeitoso à politização ruidosa”.

Outros aspectos que chamam atenção no texto são a qualidade do tratamento dos temas teóricos, o amplo e seguro conhecimento que Dawisson tem da literatura acadêmica sobre o assunto e a precisão das observações sobre os movimentos da política externa brasileira contemporânea. Pela novidade do tema, faltavam pistas fáceis para estudá-lo. Assim, a discussão que faz da relação *in abstracto* entre democracia e política externa constitui uma síntese valiosa e uma perfeita introdução ao tema. Depois de rever as teses clássicas e modernas em torno da “razão de estado”, Dawisson conclui que “a gestão democrática da política externa é viável em contextos tidos como institucionalmente democratizados” e a repensa a partir dos argumentos de quatro abordagens: a)- a *histórica* que lembra que a formação do Estado moderno embute limitações para a abertura democrática dos processos de decisão); b)- a *tecnocrática* que ressalta que a complexidade das questões diplomáticas exige que seja domínio de especialistas e, portanto, longe do debate público; c)- a *institucionalista* que indica as dificuldades de participação da cidadania em temas que não parecem afetar diretamente o seu cotidiano; e, finalmente, d)- a *normativa* que dirá que, embora possam existir obstáculos empíricos, em termos morais, a mera expressão da vontade democrática é, por si, justificativa para que se leve adiante a empreitada de democratizar os processos

decisórios em política externa. Se as três primeiras descrevem dificuldades à democratização, o argumento normativo vai claramente no sentido oposto, e, nele, está ancorado a tese de Dawisson. A rica discussão sugerida pelo autor torna única a sua contribuição ao debate brasileiro e, em termos mais gerais, chama atenção para uma questão que é, hoje, fundamental para as democracias latino-americanas. Os movimentos integracionistas devem se apoiar em políticas externas democraticamente produzidas, porque certamente estará aí o seu melhor fundamento. É curioso que, na União Européia, articulada por democracias sólidas, uma das críticas freqüentes refere o “déficit democrático”, a distância entre quem decide e quem “sofre” as decisões.

É, no debate específico sobre a política externa brasileira, a partir do capítulo 4, que o texto de Dawisson se revela especialmente criativo. O autor procura vincular as dificuldades da democratização a traços da sociedade brasileira: a “apatia cívica”, o papel central do Estado na organização social do país, o peso institucional do Itamaraty, o constrangimento das instituições político-administrativas, compõem a face sociológica do que abordou na teoria. Porém, conclui, com razão, que nenhuma delas é suficiente para explicar os entraves à democratização. Aliás, um dos méritos do texto é o de decompor os limites do argumento na medida em que são apresentados. Assim, Dawisson, depois de rever linhas mestras da história diplomática brasileira e estudar com pertinência as visões de política externa dos Governos Fernando Henrique e Lula, sugere uma fórmula, inspirada talvez por Renato Janine Ribeiro (p 212), a do “republicanismo mitigado”. A hipótese é a de que existe um equilíbrio entre a preservação do eixo de estabilidade da ação externa e a “escalada democratizante sobre o Itamaraty”, seguida pela emergência de uma concepção poliárquica de PEB, mais aberta a estímulos de um número plural de atores sociais”. E, assim, a “inevitável abertura, por diferentes caminhos institucionais de alguns processos da PEB à influência da sociedade brasileira tem, curiosamente, ajudado a manter a estabilidade de propósito do Itamaraty, por (ainda) não ameaçar a ‘arca das tradições’ da Casa. Mesmo que o pêndulo da PEB vá até o lado democrático, ele não abandona o campo das forças republicano”. Dito de

outro modo, e lembrando uma frase do Ministro Azeredo da Silveira, “a melhor tradição do Itamaraty é saber renovar-se”, ora, hoje, a renovação se ampara necessariamente na aceitação da circunstância democrática e suas consequências para os processos de formulação e execução da política externa.

O livro de Dawisson oferece ao leitor uma análise abrangente e sólida sobre as formas de combinar democracia e política externa. No percurso, o autor liga as questões teóricas às sociológicas, os processos políticos aos institucionais, e nos abre portas para uma melhor compreensão de como as formas sociais do país afetam e condicionam o modo de fazer política externa. Aliás, vale mencionar a habilidade intelectual com que Dawisson lida com a amplíssima bibliografia que reuniu, dos clássicos aos modernos de teorias das relações internacionais, dos grandes intérpretes de Brasil, aos analistas de política externa, à leitura minuciosa e pertinente dos textos “oficiais” da PEB.

Dawisson evita sugerir soluções para aumentar a “quantidade” do insumo democrático na formulação da política externa. Possivelmente, porque não existam fórmulas prontas e, como o livro mostra, os ganhos na escalada democratizante são graduais e, às vezes, ambíguos. De qualquer forma, o Estado brasileiro, até para fortalecer as condições de legitimidade, adotou o discurso de abertura, aceitando, implícita ou explicitamente, as consequências que o compromisso democrático cria. Paralelamente, a sociedade se organiza em torno de temas que, por uma razão ou outra, são os mais mobilizadores. Haveria temas em que a formulação da PEB é aberta e responde a impulsos da sociedade e, em outros, a participação pública é menor; basta comparar o interesse social que acompanha o debate das questões de direitos humanos ou meio ambiente com outras, como as do desarmamento nuclear, mais restrita ao universo de especialistas. Concretamente, é possível aceitar que, hoje, o Estado está preparado para aceitar caminhos de democratização e, neste sentido, o prefácio do ex-ministro Celso Amorim é revelador, ao listar diversos exemplos de “abertura” do Itamaraty a formas de influência social. De outro lado, como se dará o encontro com as exigências democratizantes da sociedade, em que temas, com que alcance.

Percebe-se que o processo caminha e, certamente, o livro de Dawisson está destinado a, pensando o processo, facilitá-lo.

Finalmente, há que sublinhar que o livro é mais uma peça da importante obra que o Professor Dawisson Belém Lopes está construindo sobre política externa brasileira e sobre questões globais, como em seu livro sobre a autoridade das Nações Unidas. Mas, sua obra vai além da academia. E, em seus artigos na imprensa, nos debates públicos de que participa, Dawisson transfere a qualidade do argumento acadêmico para o debate público e, assim, contribui efetivamente para que a política externa encontre as melhores raízes democráticas.

Gelson Fonseca Jr.