

Formulação e ação política em Marco Aurélio Garcia: traços de uma política sul-americana para o século XXI

Formulation and political action in Marco Aurélio Garcia: traces of South American policy for the 21st century

GASPAR, Bruno; SPINA, Rose (Org.). *A Opção Sul-Americana: Reflexões sobre Política Externa (2003-2016)*. São Paulo: Instituto Marco Aurélio Garcia – IMAG; Fundação Perseu Abramo, 2018, 176 p.

Mateus José da Silva Santos¹

Resumo

Neste texto, buscaremos destacar os principais elementos que constituíram a coletânea de textos de Marco Aurélio Garcia. Organizada por Rose Spina e Bruno Gaspar, *A Opção Sul Americana* representa uma oportunidade de identificarmos as principais percepções de um dos maiores intelectuais brasileiros das últimas décadas, refletindo sobre as mudanças na conjuntura brasileira, em diálogo com o contexto regional e mundial, durante praticamente 17 anos. Garcia foi um homem de formulação e ação política, debruçando-se sobre os desafios, desde as possibilidades até as limitações, da integração regional, num horizonte de superação dos entraves estruturais que caracterizam a trajetória das sociedades sul-americanas na luta pelo desenvolvimento.

Palavras-Chave: Marco Aurélio Garcia. Integração Regional. Política Externa Brasileira.

Abstract

In this text, we will seek to highlight the main elements that constituted a collection of texts by Marco Aurélio Garcia. Organized by Rose Spina and Bruno Gaspar, *The South American Option* represents an opportunity to identify the main perceptions of one of the greatest Brazilian intellectual in recent decades, reflecting on the changes in the Brazilian context, in dialogue with the regional and world context, for almost 17 years. Garcia was a man of political action, addressing the challenges, from the possibilities to the limitations, of regional integration, in a horizon of overcoming the necessary obstacles that characterize the trajectory of South American societies in the struggle for development.

Keywords: Marco Aurélio Garcia. Regional Integration. Brazilian foreign policy.

¹ Graduado em História pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestrando História pela mesma instituição. Contato: mateus_santos29@hotmail.com.

Entre um Brasil para a América do Sul e uma América do Sul para o Brasil

Na História da Política Externa Brasileira (HPEB), o relacionamento entre nosso país e os vizinhos sul-americanos se constituiu num dos capítulos mais complexos nos últimos dois séculos. Ao longo dessa trajetória de país independente, diversos episódios marcaram as fases de aproximações e distanciamentos entre Brasil e América do Sul. Entre construções de identidades políticas e culturais, debate sobre fronteiras, guerras e disputas de hegemonia, tal temática é uma vertente complementar para a compreensão da formação de nosso Estado e da nossa sociedade, sendo, portanto, estratégica na construção da inserção internacional brasileira.²

Durante os primeiros anos do século XXI, sem necessariamente romper com todas as linhas de atuação anteriores, os governos Lula e Dilma ficaram marcados por uma nova fase na constituição de laços entre os brasileiros e seus vizinhos, seja da perspectiva das relações bilaterais, seja nos esforços multilaterais. A América do Sul se reafirma como um dos eixos prioritários da Política Externa durante os primeiros governos petistas (RICUPERO, 2017), num esforço de intensificação de relações e construção consciente desse espaço regional.

Personagens como Samuel Pinheiro Guimarães, Celso Amorim e Marco Aurélio Garcia ficaram conhecidos por estarem à frente desse importante momento das Relações Internacionais do Brasil. Entre uma rica trajetória política e acadêmica, o gaúcho Garcia foi, dentre outras coisas, professor do Departamento de História da

² Nessa perspectiva, concordamos com Luiz Alberto Moniz Bandeira ao afirmar que o conceito de América do Sul “pautou objetivamente” a PEB desde o século XIX (BANDEIRA, 2010, p. 137).

UNICAMP, Secretário de Relações Internacionais do Partido dos Trabalhadores (PT), Coordenador dos Programas de Governo de Lula e Dilma em quatro oportunidades, além de Assessor Internacional dos referidos presidentes.

Como um agente político de relevo, Garcia foi um homem de formulação e ação. É o que se pode depreender a partir da leitura de *A Opção Sul-Americana: Reflexões sobre a Política Externa (2003 – 2016)*. Organizado por Rose Spina e Bruno Gaspar, esta obra reúne alguns textos produzidos por este intelectual, tendo como enfoque principal sua visão sobre a integração sul-americana. Entre a condição de ator e autor, tais reflexões expressam uma série de continuidades e descontinuidades nas percepções políticas de alguém que enxergava a possibilidade de uma América do Sul fortalecida, capaz de influenciar positivamente em direção às transformações na política mundial.

Publicado em 2018 pela Editora Perseu Abramo, o livro contém oito textos de Garcia, organizados em ordem temporal de produção. Além destes, encontram-se organizados na mesma obra, dois textos introdutórios, de autoria de Paulo Sérgio Pinheiro, Márcio Porchmann e Luís Dulci, e considerações finais desenvolvidas pelo ex-chanceler Celso Amorim.

Decepção e transição: a Política Externa na Virada do Século e as mudanças entre FHC e Lula. ³

³ As divisões propostas ao longo dessa resenha obedecem única e exclusivamente às interpretações deste autor em relação aos conteúdos apresentados ao longo dos oito capítulos produzidos por Marco Aurélio Garcia.

O livro obedece a uma linearidade, do ponto de vista do ano de publicação, acompanhando as próprias mudanças na PEB inseridas no cenário internacional e nacional. Assim, é possível perceber a trajetória do pensamento deste autor acerca da integração continental e de outras temáticas fundamentais de nossa Política Exterior ao longo deste período. Respeitando essa sequência, podemos enquadrar os quatro primeiros capítulos enquanto um bloco inicial, englobando o que consideramos como uma fase de transição entre os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), representando PSDB e PT nessa ordem.

Em “O Melancólico Fim de Século da Política Externa” (GASPAR; SPINA, 2018, p.21), o autor se dedicou a analisar os rumos da PEB durante o governo do PSDB, argumentando o que considerava ser uma atuação política para o continente muito aquém do que foi colocado em discurso. Mais do que isso, Marco Aurélio Garcia elencou uma série de casos em que o país cumpriu um papel pouco produtor em relação aos debates sobre a conjuntura latino-americana, a exemplo da situação política peruana.

Apesar de ter promovido um encontro entre os chefes de estado da América do Sul, o país colecionava uma série de derrotas políticas em processos vitais para os projetos de integração em curso. Foi o caso, por exemplo, do afastamento da possibilidade do Chile estar mais alinhado ao Mercosul. Garcia interpretou como um “golpe” sofrido pelo Itamaraty o fato do governo de Santiago ter iniciado negociações

com Washington para o estabelecimento de Acordos de Livre-Comércio (GASPAR; SPINA, 2018, p.21).

Para além da defesa da tese de uma fragilidade diplomática brasileira em relação aos seus vizinhos, expresso também na aproximação de determinados Estados ao projeto estadunidense de uma Área de Livre-Comércio para as Américas (ALCA), Garcia demonstrou a profundidade de seu olhar sobre a Política Externa, ao trazer contribuições teóricas seguidas de sua aplicação para aquela conjuntura. Ao defender, de certo modo, a relação entre Política Externa e Política Interna, o autor sugeriu a inexistência de um projeto nacional para o país naquele momento que contemplasse uma inserção internacional mais autônoma (GASPAR; SPINA, 2018, p.27). Tal ausência gerava não só desacertos políticos em processos em curso, como também comprometia a funcionalidade das estruturas internas de nosso corpo diplomático.

A “Opção Sul-Americana” (GASPAR; SPINA, 2018, p.31), segundo capítulo do livro, expressou as percepções de Garcia ao longo de uma nova era para as relações do Brasil com os seus vizinhos. Publicado em 2008, este texto apresentou um interessante quadro político interno e externo, bem como algumas características que tendem a indicar uma diferença nas características da PEB sob o governo anterior. Para o autor, o Governo Lula, desde a sua gênese, determinou uma série de objetivos a sua ação. Dentre os principais pontos, destacariam “a retomada do crescimento econômico” e a sua conciliação com uma política de distribuição de renda, “o equilíbrio macroeconômico” e a diminuição da vulnerabilidade externa,

“além do aprofundamento da democracia e a inserção soberana do país” (GASPAR; SPINA, 2018, p.31-32).

Sob as bases de um projeto de desenvolvimento nacional, associada à uma conjuntura internacional de falência do unilateralismo e da contestação da hegemonia estadunidense, o petista destacou um aspecto singular ao favorecimento de uma política de engajamento ao continente. Um aspecto que atravessa este e outros capítulos foi o reconhecimento das potencialidades da região, tanto do ponto de vista energético, das riquezas naturais e dos avanços quanto à construção da paz. Somou-se a isso, uma análise conjuntural sobre a política continental, caracterizando-se pela emergência de governos de centro-esquerda e esquerda. Tal período no continente ficou marcado, segundo passagens do mesmo autor, por uma política de distribuição de renda “em curto prazo” (GASPAR; SPINA, 2018, p.34), além do interesse pela refundação institucional, em determinados casos.

Do prisma da integração, Garcia destacou a falência do projeto da ALCA, a partir da recusa de países estratégicos do Continente em Mar Del Plata (2005), além disso, no que considera como uma retomada do MERCOSUL, Marco Aurélio apontou a necessidade de construção de uma integração que ultrapassasse as fronteiras comerciais. Somado ao esforço pela diminuição das assimetrias entre os países membros, e em sintonia com o fortalecimento de propostas como a UNASUL, a concepção de Marco Aurélio sobre um novo relacionamento para a América do Sul contemplava também uma integração energética, de infraestrutura e, também, industrializante.

No último ano do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o autor desenvolveu um grande balanço da experiência petista no trato à Política Externa. Em “O Lugar do Brasil no Mundo: a Política Externa em um Momento de Transição” (GASPAR; SPINA, 2018, p.49), Garcia apresentou um panorama geral das mudanças externas e internas brasileiras, numa fala que expressou otimismo quanto ao que poderia ser desenvolvido no futuro. Mais uma vez, contrapõem-se os governos FHC e Lula. O primeiro caracterizado pela continuidade de uma agenda conservadora economicamente, com forte influência na Política Externa, apegava-se a crença de que não poderia o país estar “acima das sandálias” (GASPAR; SPINA, 2018, p.54-55), isto é, pensar em ser mais do que supostamente lhe estivesse reservado internacionalmente.

A chamada “opção sul-americana”, um dos marcos dessa Política Externa de Lula, desenvolveu-se não apenas pela prioridade atribuída ao continente no novo governo, mas também pela adoção de posturas que denotam certo cumprimento da responsabilidade brasileira para a integração regional.

Ao longo dos oito anos do pernambucano no governo, destacaram-se o processo de nacionalização do gás boliviano e as discussões entre Brasil e Paraguai sobre a energia produzida em Itaipu. Para Garcia, em meio às polêmicas em torno destes dois temas, teria o país feito uma opção de solidariedade e de aprofundamento da integração nos moldes que foi relatado sobre o texto anterior. Nessa perspectiva, ao não promover a celebração ou a manutenção de acordos que aprofundassem as desigualdades estruturais internas e externas dos demais países

sul-americanos, buscava o Brasil contribuir para os seus respectivos desenvolvimentos.

Novos ventos para o Brasil: e a Política Externa?

Intitulado como “Dez Anos de Política Externa” (GASPAR; SPINA, 2018, p.77), o quarto capítulo representa o início de um segundo bloco de textos. Em termos cronológicos, as produções em questão foram desenvolvidas a partir da segunda metade do primeiro mandato de Dilma Rousseff, especialmente no contexto das manifestações de junho de 2013 e sobre os questionamentos acerca das continuidades e descontinuidades entre Lula e a então presidente na área da Política Externa.

No capítulo em destaque, Garcia retoma muitos dos aspectos sugeridos em outras análises internacionais, da PEB e mesmo do cenário interno brasileiro, o que representa uma continuidade em suas percepções, mesmo diante de uma nova conjuntura. Uma fase que pode ser considerada como surpreendente para o pensamento progressista sul-americano, ao ser marcada pela conciliação entre crescimento econômico e distribuição de renda.

Em suas considerações sobre o continente e a integração, o cenário apresentado pelo autor ainda expressava otimismo. Sem deixar de considerar o episódio que levou à destituição do Presidente Fernando Lugo no Paraguai, Garcia sustentou a existência de um aprofundamento na democracia e na soberania dos Estados da região. Da perspectiva econômica, a até então inédita receita aplicada

na maioria dos países favoreceu uma maior capacidade de enfrentamento à crise de 2008, pelo menos até aquele momento.

No interior desse balanço sobre o decênio petista, ocorreu uma ampliação nas fronteiras de análise sobre a Política Externa, com especial destaque para as relações do Brasil com outras áreas do Sul Global. O autor destacou medidas como a mediação brasileira na crise nuclear iraniana e a defesa da criação do Estado Palestino, posições que denotam o engajamento brasileiro no aprofundamento de seu universalismo.

Ainda em 2013, Garcia publicou “Arquitetura Político-Institucional da Integração” (GASPAR, SPINA, 2018, p.105). Neste texto, o autor desenvolveu uma análise histórica e política acerca dos processos de integração continental, ampliando também seu olhar para o Caribe e as outras partes do continente americano. Seus olhares incorporaram a trajetória dessa temática no século XX a partir da formação do chamado Sistema Interamericano no contexto de início da Guerra Fria. Para o ex-secretário de R.I do PT, uma marca dessa História, pensando especificamente nas ligações entre os Estados Unidos e seus pares continentais, foi marcada por um maior volume de ações daquela potência em momentos de ameaça à sua hegemonia.

Uma segunda discussão reside na natureza dos mecanismos de integração, sobretudo aos avanços na construção das organizações no continente. À luz de uma contextualização histórica da formação da União Europeia, o autor pensou este processo na América do Sul a partir da necessidade de conciliar o fortalecimento

das instituições com a manutenção das soberanias nacionais. Tendo como plano de fundo a UNASUL, Garcia apresentou uma série de sugestões de caminhos a serem seguidos estruturalmente pelo bloco, desde a criação de um Parlamento ou na constituição de um Executivo coletivo com os Chefes de Estado do continente.

Denominado de “As Novas Faces da Integração Regional” (GASPAR; SPINA, 2018, p.131), um texto publicado no ano de 2014 rediscutiu a trajetória de integração do continente, tendo como eixo inicial os 20 anos após a I Cúpula das Américas. Refletindo sobre o que foi o continente de lá pra cá, Garcia reafirmou muitas das leituras conjunturais presentes em outras partes da coletânea. Um dos elementos que chamam atenção reside na vinculação entre nacionalismo e interação continental. Para o autor, ao contrário das experiências europeias, os movimentos nacionalistas da América Latina eram defensores da integração entre os povos do continente.

Em relação aos Estados Unidos, disse Garcia que as relações entre Washington e os demais Estados da região não poderiam estar pautadas por dois extremos: nem um “antiamericanismo” nem um alinhamento incondicional. (GASPAR; SPINA, 2018, p.140) O que, em certa medida, refletiria a experiência brasileira em relação ao governo estadunidense durante a Era Lula.

O desmoronar de uma Política Externa: efeitos do impeachment de Dilma Rousseff.

Os dois últimos capítulos da obra foram escritos em 2017, isto é, após o controverso impeachment contra a então presidente Dilma Rousseff. Em suas

considerações sobre este processo, Garcia aderiu à linha de que este foi um golpe parlamentar capaz de promover significativa regressão política ao país e, por essa perspectiva, uma das áreas de maior prejuízo seria a Política Externa, em especial o legado construído pela Era Petista.

Ao contrário da maioria dos outros textos, as percepções do autor, desta vez, são bastante pessimistas. Suas análises sobre o cenário internacional e nacional identificam uma onda conservadora politicamente, marcada pela emergência de um nacionalismo xenófobo na Europa, o aprofundamento da crise migratória, o aumento do terrorismo e o enfraquecimento das organizações multilaterais. Do ponto de vista econômico, a crise de 2008 ainda estaria viva, capaz de, num período não muito distante, encaminhar-se para um quadro de recessão.

Sua análise sobre a conjuntura sul-americana também não fugiu muito às características observadas em outros espaços do globo. O continente estaria marcado por uma regressão em sua integração, por meio de verdadeiros abalos à soberania regional. Numa espécie de julgamento sobre o passado recente, Garcia admite que a integração construída ao longo dos primeiros anos do século XXI poderia ter assumido um ritmo mais intenso, para que fosse capaz de vencer os desafios impostos pelos “obstáculos internos e as resistências nacionais” (GASPAR; SPINA, 2018, p.152).

Em junho de 2017, Marco Aurélio Garcia publicou “Retomar o Ciclo Progressista” (GASPAR; SPINA, 2018, p. 157). Ainda refletindo sobre o Brasil após o impeachment, o autor traça um breve histórico das tradições de esquerda no

continente, considerando suas propostas e os métodos de transformação social ao longo de parte do século XX.

Diante de uma situação de ofensiva do capitalismo financeiro sobre o continente, ao ver a História como um instrumento de construção coletiva, Garcia refletiu sobre a situação das esquerdas e dos movimentos progressistas no continente. Para o autor, em meio às polêmicas entre reforma e revolução, o problema não estaria em aderir ao primeiro caminho. Em sua visão, um processo reformista deve contemplar “uma visão de longo prazo de mudança social, política e cultural” (GASPAR, SPINA, 2018, p. 164), numa via que leve à mobilização e construção de protagonismo da sociedade em sua própria transformação.

Enquanto um dos principais nomes da Política Externa do Brasil nas últimas décadas, Marco Aurélio Garcia é uma passagem obrigatória para a compreensão dos limites e das possibilidades em meio aos esforços de integração regional. Seus escritos expressam não somente algumas das características mais gerais da PEB neste período, como também as percepções de alguém que viveu intensamente esta fase.

Os curtos capítulos, quando cruzados com outras produções da literatura especializada no assunto, fornecem uma importante bagagem para o estudo da PEB na Nova República. Além disso, a partir da mobilização de sua própria experiência, Garcia promove uma verdadeira aula de História e de Relações Internacionais, articulando conceitos, considerações teóricas e um profundo olhar sobre a inserção do Brasil no mundo. Marcas de alguém que, conforme sugeriu o ex-presidente Lula,

é uma ausência sentida não somente pelos brasileiros, mas também para toda uma América Latina.

Referências

BANDEIRA, Luis Alberto Moniz. A Integração da América do Sul como espaço Geopolítico. In: *Fundação Alexandre de Gusmão. Integração da América do Sul*. Brasília: FUNAG, 2010, pp.131-151.

GASPAR, Bruno; SPINA, Rose (Org.). *A Opção Sul-Americana: Reflexões sobre Política Externa (2003-2016)*. São Paulo: Instituto Marco Aurélio Garcia – IMAG; Fundação Perseu Abramo, 2018.

RICUPERO, Rubens. *A diplomacia na construção do Brasil*. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.