

Azeredo da Silveira

um depoimento

MATIAS SPEKTOR org.





Apresentação

Antônio Francisco Azeredo da Silveira, ministro das Relações Exteriores entre 1974 e 1979 durante o governo do general Ernesto Geisel, operou uma das transformações mais profundas no comportamento internacional do Brasil. Com uma política externa ambiciosa e ousada, o país abandonou o tradicional alinhamento a Portugal em questões coloniais e reconheceu a independência dos países africanos de língua portuguesa. Trocou o apoio a Israel por uma política de aproximação com os países árabes no Oriente Médio. Reconheceu a China de Mao e outros regimes marxistas apesar de ser uma ditadura anticomunista. Em Brasília, Silveira desenhou um plano para isolar a Argentina e projetar a influência brasileira na América do Sul. Negociou em segredo com a Alemanha Ocidental o maior projeto de transferência de tecnologia nuclear existente à época e convenceu França, Itália, Grã-Bretanha e Japão a assinarem documentos que formalizavam a excepcionalidade do Brasil nas relações internacionais. Com os Estados Unidos, criou um marco para facilitar o trabalho conjunto sempre que isso fosse útil, possível e palatável. Quando o projeto fracassou, Silveira patrocinou uma política de ativo distanciamento da superpotência. Nos anos em que comandou a diplomacia, ele foi um personagem central por trás da reorientação da postura do Brasil no mundo.

Azeredo da Silveira é uma das maiores figuras da história diplomática do Brasil. Seu nome, depois de um período de relativo esquecimento, voltou a circular devido à importância renovada dos temas centrais de sua gestão: a busca explícita por ascensão no sistema internacional, o recrudescimento da divisão entre países industrializados e o mundo em desenvolvimento, a definição de políticas específicas

para a África e o Oriente Médio, a busca por autonomia tecnológica em matéria nuclear, a aproximação com a Bolívia e com o Paraguai mediante grandes projetos energéticos, a dificuldade de cooperar com a Argentina e de manter uma política engajada com os Estados Unidos. Embora a história não avance por repetição nem por analogia, os dilemas de Silveira ecoam até os dias de hoje.

Neste livro, o leitor apreciará quão amplo era o escopo de preocupações do entrevistado. Entretanto, encontrará uma ideia recorrente e poderosa que é sua marca distintiva: a crença em que o sistema internacional, apesar de toda a sua rigidez e assimetria, é fundamentalmente maleável para países como o Brasil. Como escreveu em um de seus primeiros memorandos a Geisel,

(O Terceiro Mundo é formado por] países incharacterísticos que, possivelmente, em sua maioria, jamais poderão emergir da condição de objetos da história. Alguns países, entretanto, têm condições, por sua extensão territorial, importância demográfica e vocação histórica, para progredir em direção a etapas superiores de autonomia e autodeterminação. Tais países poderão aceder à condição de sujeitos e escapar à fatalidade de meros espectadores passivos, manipulados de acordo com as conveniências da Grande Aliança [ocidental] (...) A existência das clivagens, entre os países da aliança e dentro de cada país do mundo industrial, poderá ser utilizada, com grande margem de autonomia, pelos países-chave do mundo em desenvolvimento, com o objetivo de conduzir uma política externa baseada nas estruturas de seus interesses nacionais. O Brasil é o país-tipo da categoria dos países insatelitizáveis (...) Os interesses fundamentais da aliança imporão determinados limites à diplomacia brasileira: mas a grande mobilidade e a fluidez no interior da aliança permitirão uma política externa soberana, autêntica e imaginativa.¹

Segundo essa visão, a ascensão do Brasil, para ser efetuada, demandava uma política externa que alargasse a definição de “interesse nacional” para além de seus limites tradicionais.

O Brasil, em razão de fatores objetivos, tem um destino de grandeza, ainda relativa em nossos dias, ao qual não terá como se furtar, e isso lhe impõe a obrigação de encarar o seu papel no mundo em termos prospectivos fundamentalmente ambi-

¹ Silveira, Azeredo da. *Política externa brasileira: seus parâmetros internacionais*. ms. secreto. Rio de Janeiro, 16 jan. 1974. Agradeço a Luiz Felipe Lampreia por facilitar-me o acesso a esse documento.

ciosos. Digo ambição no sentido de vastidão de interesses e escopo de atuação, e não no desejo de hegemonia ou de preponderância.²

O ímpeto ativista do chanceler contou com o aval do presidente Geisel. O general utilizou a política externa para surpreender e pressionar seus críticos tanto à esquerda como à direita, enquanto iniciava uma liberalização política “lenta, gradual e segura”. Isso ajuda a explicar a atenção pouco usual que Geisel deu aos temas da diplomacia. Entretanto, naqueles anos, o fim da censura, a anistia aos exilados e a suspensão da prática de detenções políticas conviviam com a continuada intervenção militar, por exemplo, em sindicatos e no Legislativo. Ainda havia tortura, desaparecimento e assassinato de opositores ao regime. Sob essas circunstâncias, o ritmo da política interna pautou aquilo que Silveira podia fazer fora do país. Assim, o diálogo com regimes marxistas em outros continentes não abrandou a posição brasileira em relação a Cuba, nem o espírito de abertura impediu o apoio contínuo ao regime de Augusto Pinochet no Chile. Em muitas instâncias, como revelam os documentos oficiais da época, Geisel pediu a Silveira para evitar ou suspender novas iniciativas que considerava arriscadas.

Silveira também encontrou outros obstáculos. Naqueles cinco anos, o crescimento do produto interno bruto despencou de 11% para 6,8% ao ano, enquanto a dívida externa subiu de US\$ 12,5 bilhões para US\$ 49 bilhões. O déficit da balança comercial saltou de US\$ 4 bilhões para US\$ 14 bilhões (contra uma tendência de 100 anos de superávit). Também houve grandes pressões daqueles países afetados negativamente pela guinada da política externa e que precisaram reajustar suas respectivas atitudes em relação ao Brasil. Outro anteparo foi a opinião pública. Pela primeira vez, o Itamaraty precisou criar uma assessoria de imprensa para lidar com jornalistas e crises de imagem. Nas palavras de Silveira, “quando a gente faz correção de política externa, ela é muito difícil de ser entendida. [Ao sair do ministério eu queria deixar] um testamento conceitual pra minha gente [que] não permitisse ataques da imprensa. Eles não entenderam [mas] isso é que eu queria, que terminasse com silêncio respeitoso”.

A presença de Silveira teve o impacto de um furacão dentro do Itamaraty. Em seus cinco anos como ministro, renovou dois terços dos cargos em Brasília e no

² Silveira, Azeredo da. *Discurso proferido na Escola de Guerra Naval*. Rio de Janeiro, 9 nov. 1976 (Arquivo Azeredo da Silveira — Cpdoc/FGV).

exterior. Acelerou a promoção de jovens aos postos de comando e trocou quase todas as chefias das divisões geográficas por indivíduos que nunca haviam tido autoridade executiva. Transformou seu gabinete no centro de comando mediante um esforço de centralização pouco comum. Para assessorá-lo, atraiu um grupo de jovens que considerava “brilhantes”. Afinal de contas, dizia, “[eu] precisava ter olhos e mãos que funcionassem por mim, (...) que fossem capazes de ter um diálogo mais conceitual comigo”. Como revela este depoimento, Silveira tinha ojeriza aos vícios da burocracia que impediam ou limitavam a inovação conceitual. E isso importava porque, em sua concepção, o poder de um país no mundo não era mera função de sua riqueza material. Era, acima de tudo, fruto de suas ideias — “um ato de criação”. Como repetia, o papel de uma chancelaria é pôr o país à frente de seu tempo.

Silveira deixou marcas profundas no Brasil contemporâneo. Vale notar que, no último ano de sua gestão como chanceler, em 1979, despontaram na cena política nacional tanto Fernando Henrique Cardoso quanto Luiz Inácio Lula da Silva. Apesar das vastas diferenças entre um e outro, ao longo do anos ambos reiteraram sua admiração e respeito pela política externa de Silveira. Um e outro rodearam-se de chanceleres, embaixadores e assessores para os quais Silveira havia sido uma influente, quando não a principal, fonte de ensino e exemplo.

Este livro traz ao leitor o depoimento inédito de Silveira ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (Cpdoc/FGV). A entrevista foi colhida entre maio de 1979 e março de 1982 por Maria Regina Soares de Lima e Monica Hirst, no Rio de Janeiro e em Washington. A riqueza do material ganha valor especial porque — diferentemente de seu antecessor Mario Gibson Barboza e de seu sucessor Ramiro Saraiva Guerreiro — Silveira não deixou um diário ou notas sistemáticas para a posteridade. Iniciou, mas não completou, o projeto de um livro de memórias. Em vez disso, acumulou um enorme arquivo pessoal com cópias de milhares de memorandos, telegramas e cartas oficiais. O conjunto dos documentos está depositado no arquivo do Cpdoc e a série Chanceler pode ser consultada em sua totalidade em formato digital (www.fgv.br/cpdoc).³

³ Para as autobiografias do antecessor e do sucessor ver, respectivamente, Barboza (1992) e Guerreiro (1992). Outros arquivos pessoais relevantes para estudar a trajetória de Silveira são os de Ernesto Geisel e Paulo Nogueira Batista (Cpdoc) e os das bibliotecas presidenciais de Richard Nixon, Gerald Ford e Jimmy Carter, nos Estados Unidos.

O material aqui apresentado permaneceu formalmente fechado até o falecimento de Silveira em 1990, e as primeiras consultas sistemáticas às fitas somente aconteceriam 10 anos mais tarde. Quem acessar a gravação ouvirá uma mente agitada e sagaz que muito facilmente salta de um tema para o outro com velocidade, humor e inteligência. Na tentativa de preservar essas características e, ao mesmo tempo, facilitar a leitura, foram retiradas as repetições e os vícios típicos da linguagem falada. Para assegurar coerência temática, reorganizou-se a sequência original dos assuntos apresentados. Nos trechos em que há mudança súbita de tema ou em que o entrevistado explica detalhes de um argumento mais geral, foram inseridas novas perguntas para orientar a leitura. Há notas explicativas em todo o texto e, no fim do volume, uma sucinta cronologia, uma lista de personagens citados, uma bibliografia de publicações relevantes e um índice onomástico.

Nas páginas que seguem, o leitor acompanhará um homem prolixo e obcecado por política internacional. Trata-se menos de um pensador do que de um operador diplomático de primeira ordem. Assim, seu discurso privilegia a intuição e a experiência em detrimento do cálculo explícito. Seu raciocínio é vivaz e cortante, mas desregrado e intercalado por questões que permanecem tácitas ou que ficam sem resposta. E, apesar disso, seu estilo irreverente e divertido não deixará de provocar e fazer pensar. O leitor saberá que se trata de um gigante.

MATIAS SPEKTOR