
Dossiê: História recente da política externa da América Latina
uma questão de elites?

<http://dx.doi.org/10.34019/2594-8296.2022.v28.36329>

A Política Externa do Regime Militar: da Ideologia ao Pragmatismo

The Foreign Policy of the Military Regime: from Ideology to Pragmatism

La Política Exterior del Régimen Militar: de la Ideología al Pragmatismo

*Paulo G. Fagundes Visentini**

<https://orcid.org/0000-0001-5654-8874>

RESUMO: O artigo analisa a política externa dos governos militares de Médici, Geisel e Figueiredo (1969-85), quando o regime adota uma postura pragmática e autonomista, em lugar da ênfase ideológica. Os governos Castelo Branco e Costa e Silva (1964-69) vivenciaram a dialética ruptura x continuidade, com a frustração do alinhamento ideológico com os EUA. Uma vez adotada uma política econômica desenvolvimentista, com forte apoio do Estado, a busca de autonomia diplomática se afirmou. Se o governo Geisel constitui o paradigma de tal estratégia, observa-se que ela teve início no governo anterior e, apesar das dificuldades, prosseguiu até 1985.

Palavras-chave: Política Externa. Regime Militar. Pragmatismo autonomista.

ABSTRACT: The article aims to analyze the foreign policy of the Médici, Geisel and Figueiredo military governments (1969-85), in which the Regime adopted a pragmatic and autonomous stance, instead of an ideological emphasis. Castelo Branco and Costa e Silva's (1964-69) governments had experienced the disruption X continuity dialectics, dealing with the frustration of the ideological alignment towards the US. Once an economic policy of development had been adopted, strongly supported by the State, the search for diplomatic autonomy consolidated itself. Even though

* Historiador e Professor Titular de Relações Internacionais na UFRGS (aposentado). Graduado em História e Mestre em C. Política (UFRGS), Doutor em História Econômica pela USP e Pós-Doutorado em Relações Internacionais pela London School of Economics. Pesquisador 1B do CNPq na área de História (desde 1995) e Coordenador do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais/NERINT-UFRGS. Ocupou Cátedras nas Universidades de Oxford e Leiden/Holanda, Prof. Visitante nas Universidades de Cabo Verde, Veneza e USP, foi Diretor do Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados na UFRGS. Autor de diversos livros, é Prof. Permanente nos Programas de C. Política (UFRGS) e C. Militares na (ECEME/RJ). E-mail: paulovi.ufrgs@gmail.com.

Geisel's administration was the paradigmatic reference of this strategy, it should be noted that this trend had begun in the previous government and, despite some difficulties, remained until 1985.

Keywords: Foreign Policy. Military Regime. Autonomous Pragmatism.

RESUMEN: El artículo analiza la política externa de los gobiernos militares brasileños de Médici, Geisel y Figueiredo (1969-85), cuando el régimen adoptó una actitud pragmática y autonomista, en lugar de la anterior énfasis ideológica. Los gobiernos Castelo Branco y Costa e Silva (1964-69) han vivenciado una dialéctica de ruptura x continuidad, motivada por la frustración del alineamiento ideológico con los EUA. Una vez adoptada una política económica desarrollista, con el fuerte apoyo del Estado, la búsqueda de autonomía diplomática se ha consolidado. Si el gobierno Geisel representa el paradigma de esta estrategia, puede observarse que ella ha iniciado en el gobierno anterior y, a pesar de las dificultades, ha avanzado hasta 1985.

Palabras clave: Política Exterior. Régimen Militar. Pragmatismo autonomista.

Como citar este artigo:

Visentini, Paulo G. Fagundes. "A Política Externa do Regime Militar: da ideologia ao pragmatismo". *Locus: Revista de História*, 28, n.1 (2022): 38-63.

O objetivo do presente artigo é analisar a política externa dos governos militares de Médici, Geisel e Figueiredo, quando o regime adota uma postura pragmática e autonomista, em lugar da ênfase ideológica. O fio condutor da análise que perpassa o artigo é o de que as necessidades do desenvolvimento capitalista no Brasil conduziram a política externa a uma posição mais autônoma, com fins de obter investimentos e mercados para o ciclo industrial por substituição de importações. Na historiografia da política externa brasileira, a análise mais aprofundada do regime militar ainda está por ser feita, sendo ainda marcada por perspectivas geopolíticas (Schilling, 1981) ou de alinhamento subordinado aos Estados Unidos (o "subimperialismo" de Ruy Mauro Marini). Mais do que qualquer época, ela ainda é objeto de disputas acirradas, bem como de silêncios, e um debate inacabado sobre ruptura *versus* continuidade (teria rompido com o ciclo iniciado em Vargas ou o completado?). Mas, em primeiro lugar, é possível identificar fases bem definidas, com características próprias, apesar da existência de diversidades internas e de determinados traços comuns entre elas. A primeira fase constitui um período de ajuste e experimentação, que abarca os governos Castelo Branco e Costa e Silva (1964-1969), que evolui de uma retórica alinhada (com os EUA) para uma autonomista. Com as presidências Médici e Geisel (1969-1979) a diplomacia

brasileira ganha autonomia e projeção mundial, com o desenvolvimento econômico atingindo seu apogeu. Em 1964 a autodenominada *Política Externa Independente* de Jânio e Goulart (1961-1964) parecia haver sido enterrada, mas uma década depois seus postulados ressurgiam, sob nova denominação. No governo Figueiredo (1979-1985) a projeção internacional mantém seu alto perfil, mas as dificuldades externas e internas provocam seu enfraquecimento, mas ainda se manterá, parcialmente, no Governo Sarney.

A presidência Castelo Branco (1964-1967), marca um período atípico, com alinhamento automático face aos Estados Unidos, formalmente dentro da concepção de fronteiras ideológicas da Doutrina de Segurança Nacional anti-esquerdista. Houve um nítido refluxo diplomático para o âmbito hemisférico, recuando das iniciativas esboçadas pela Política Externa Independente, com a primazia da ordem interna e saneamento econômico nos moldes do FMI. Durante esta fase foi dominante a concepção “liberal-imperialista”, calcada no princípio de uma diplomacia interdependente (ou dependente). Contudo, é preciso reconhecer que o alinhamento brasileiro foi menos profundo do que se pode pensar, pois muito da aquiescência externa foi resultante de problemas internos. Durante a “correção de rumos” de Castelo Branco, igualmente estavam sendo lançadas as bases de um novo ciclo de desenvolvimento. Portanto, muito das características de sua política externa pode ser considerado um efeito conjuntural (Cervo e Bueno: 2002, denominaram de “passo fora da cadência”).

Nos governos Costa e Silva e Médici (1967-1974), houve o anúncio no primeiro e, logo retorno no segundo a uma diplomacia voltada ao “interesse nacional” do desenvolvimento (nos marcos da Doutrina de Segurança Nacional), embora ainda marcada por um discurso aparentemente voltado às fronteiras ideológicas. Na verdade, Costa e Silva anunciou uma nova política externa, mas não conseguiu implementá-la, razão pela qual não é incluído no estudo. Este último aspecto se deveu-se, sobretudo, a elementos de política interna, como os confrontos abertos com os setores de oposição e, inclusive, luta armada. Consistia, pois, uma forma de legitimação política interna. Iniciando com uma série de confrontos com a Casa Branca (governo Costa e Silva), houve posteriormente uma relativa margem de iniciativa autônoma nas relações com os EUA, mas ainda situadas no âmbito regional. A conjuntura interna, marcada pela luta contra os grupos de esquerda, fez do Brasil um “problema” e permitiu certa convergência com Washington, ao mesmo tempo em que o “milagre econômico” era impulsionado. Esta *aliança com autonomia* (que Gerson Moura teorizou como *Autonomia na Dependência*, 1980) foi também possível devido ao redimensionamento da estratégia americana pela administração Nixon-Kissinger, que se apoiava em aliados regionais, os quais desempenhavam o papel de “potência média”.

Os governos Geisel e Figueiredo (1974-1985) representam o apogeu e o declínio da Diplomacia do Regime Militar. O Pragmatismo Responsável retomou as linhas gerais da Política Externa Independente e, embora adotasse uma postura menos politizada e mais conservadora (ausência de referência a reformas sociais internas), avançou muito mais em termos práticos. Trata-se do apogeu da multilateralização e da mundialização da política externa brasileira. A redemocratização pouco viria a alterar a linha diplomática na década de 1970, embora a segunda metade dos anos 1980 tenha presenciado a afirmação de uma conjuntura internacional adversa, que desembocaria na crise do modelo a partir de 1990.

Apogeu da diplomacia autonomista (1969-1979)

Médici e a “Diplomacia do Interesse Nacional” (1969-1974)

A Junta Militar, composta por elementos da chamada linha-dura, esteve no poder por dois meses. Nesse período, extinguiu o mandato do vice-presidente (impedindo-o de assumir), baixou uma nova Lei de Segurança Nacional ainda mais rigorosa, introduzindo a pena de morte, e promoveu um novo expurgo nas Forças Armadas, afastando “elementos que ameaçavam a unidade da instituição”. Tratava-se, obviamente, de um golpe palaciano, cujos meandros não são ainda completamente conhecidos, dando início aos cognominados “anos de chumbo”. A Junta indicou o general Emílio Garrastazu Médici (chefe do Serviço Nacional de Informações – SNI) como presidente, empossado dia 30 de outubro por um Congresso mutilado e recém-aberto.

No campo econômico, contudo, as coisas eram diferentes. Como havia declarado o novo presidente, “o Brasil vai bem, mas o povo vai mal”, como declarou em coletiva de imprensa. Durante o governo Médici, sob o comando do poderoso ministro da Fazenda, Delfim Neto, a economia cresceu em torno de 10% ao ano entre 1970 e 1973, fenômeno popularizado pelo regime como *milagre brasileiro*. Os governos anteriores haviam criado uma estrutura e preparado o caminho para tal crescimento, especialmente a presidência de Costa e Silva. Consolidava-se o famoso *tripé econômico*: as empresas estatais se encarregavam da infraestrutura, da energia e das indústrias de bens de capital (aço, máquinas-ferramenta), as transnacionais produziam os bens de consumo duráveis (automóveis e eletrodomésticos) e o capital privado nacional se voltava para a produção de insumos (autopeças) e bens de consumo popular. A indústria automobilística se tornou o setor mais dinâmico da economia, atingindo uma produção anual de um milhão de unidades. Longe de gerar rivalidade, o tripé estabelecia uma divisão de trabalho e, uma vez que o crescimento era grande, havia lugar para todos.

Apesar da compressão salarial (Delfim Neto dizia que “era preciso primeiro fazer o bolo crescer, para só depois dividi-lo”), criou-se uma nova classe média de técnicos e profissionais

liberais ligada ao “milagre” e fortemente consumidora. Assim, os bens de consumo popular cresceram abaixo da média, enquanto automóveis e eletrodomésticos sofisticados chegavam a crescer o dobro. Além da crescente concentração de renda, também ocorreu grande concentração econômica, principalmente no setor financeiro. A poupança espontânea da classe média e a compulsória dos trabalhadores (fundos governamentais como o FGTS) carrearam recursos para investimentos, enquanto as aplicações na Bolsa de Valores passaram a ser comuns para os segmentos “emergentes”. Assim, enquanto ocorriam certa redução do nível salarial de parte da população, crescia o mercado interno, de forma estratificada. Mas isso era insuficiente para o nível de crescimento da economia, sendo necessário a busca de mercados externos para produtos industriais, como se verá adiante.

Repressivo e formalmente pró-americano, mas por outro lado desenvolvimentista, o governo Médici constitui um fenômeno complexo e contraditório, de difícil explicação. Contudo, ao analisar-se sua política exterior e seu projeto de *Brasil Potência*, o aparente paradoxo se torna compreensível. A autointitulada *Diplomacia do Interesse Nacional* do chanceler Mário Gibson Barboza promoveu visíveis alterações de forma em relação à *Diplomacia da Prosperidade* de Costa e Silva. A solidariedade terceiro-mundista foi abandonada, bem como o discurso politizado (que deu lugar ao pragmatismo), a estratégia multilateral cedeu lugar ao estrito bilateralismo e à via solitária, e as áreas de atrito com os Estados Unidos receberam maior atenção, estabelecendo-se um relacionamento satisfatório.

Contudo, além de denunciar a tentativa de “congelamento do poder mundial” pelas grandes potências, a nova política externa tinha objetivos ambiciosos, como “o ingresso do Brasil no Primeiro Mundo. Até o final do século [...] construir-se-á no país uma sociedade efetivamente desenvolvida, democrática e soberana, assegurando-se a viabilidade econômica, social e política do *Brasil como grande potência*” (Metas e Bases para a Ação do Governo, 1970, p. 16, grifo nosso).

Dessa forma, ao lado da aparente convergência com Washington, o país manteve suas críticas (agora apenas em seu próprio nome) às estruturas do comércio e das finanças internacionais, manteve a recusa de assinar o TNP e avançou o projeto de qualificação tecnológica e construção de uma indústria armamentista nacional. Além disso, a atração de investimentos e tecnologia foi maximizada com o estreitamento de laços com outros polos do mundo capitalista desenvolvido, como Japão e Europa Ocidental. Esse processo, bem como o desenvolvimento econômico, foi também facilitado pelo desempenho positivo da economia mundial entre 1968 e 1973. Forte impacto simbólico teve a ampliação do mar territorial brasileiro de 12 para 200 milhas em 1970, contra a vontade dos Estados Unidos, mas não explorada politicamente.

Assim, como foi possível conciliar boas relações com os Estados Unidos com um projeto nacionalista-industrializante de grande potência, o que para os governos anteriores fora impossível? Os problemas políticos internos do Brasil (combate à guerrilha) produziram uma forma de solidariedade por parte da Casa Branca, num momento em que governos de esquerda estavam no poder no Chile e no Peru, e em que a Argentina e o Uruguai conheciam uma confrontação política interna que beirava a guerra civil. Assim, o Brasil era um aliado necessário para estabilizar a região, principalmente em um momento em que a Doutrina Nixon preconizava um desengajamento relativo dos Estados Unidos em questões localizadas e a transferência de determinadas tarefas às potências regionais aliadas (Irã, Israel, Brasil, África do Sul, entre outros) (Hurrell 2013, 195).

Nesse sentido, o Brasil cumpriu com o papel que Washington esperava, ao fornecer certo apoio aos golpes de Estado no Chile, no Uruguai e na Bolívia. Existia, portanto, um espaço internacional para a configuração de um projeto de potência média regional e uma conjuntura latino-americana altamente favorável. Também é importante considerar que a complementaridade econômica entre os dois países era cada vez menor, e que Nixon estava mais preocupado em desengajar seu país do Vietnã e buscar novas estratégias para a recuperação da desgastada hegemonia norte-americana.

As rivalidades e disputas entre as agências governamentais foi intensa. No âmbito econômico, as divergências entre o ministro da Fazenda e o das Relações Exteriores, Gibson Barboza, eram frequentes e explícitas, pois estava em jogo o perfil da orientação internacional que cada um defendia para o Brasil. Delfim Neto apostava numa cooperação mais estreita com o Primeiro Mundo, pois considerava que o *milagre econômico*, por sua própria dinâmica e lógica interna e externa, implicava numa parceria privilegiada. Um segmento do Itamaraty, que se tornara mais influente, por outro lado, defendia a retomada de uma orientação que se identificava com certos elementos da Política Externa Independente, invocando a necessidade de uma maior aproximação com Terceiro Mundo e os organismos multilaterais. Finalmente, no âmbito da segurança, a articulação com a política externa se processava, ideologicamente, por meio da Doutrina de Segurança Nacional, cujo conteúdo geopolítico e estratégico definia a necessidade de preservar as “fronteiras ideológicas”. Neste sentido, o Conselho de Segurança Nacional dava rigidez à política externa, fixando os “objetivos nacionais permanentes” (Camargo & Ocampo 1988, 37), além das interferências do SNI sobre o Itamaraty.

Durante o governo anterior, a ênfase no conflito Norte-Sul conduzia tendencialmente a uma aliança dos países em desenvolvimento contra os desenvolvidos, que a nova chancelaria considerava quixotesca e contraproducente. Contudo, o governo Médici reconhecia a existência da projeção de poder político e econômico do Primeiro Mundo e sua vinculação intrínseca com o

processo de desenvolvimento capitalista em escala mundial. Numa guinada de 180 graus, o Ministro Gibson Barboza chegou a definir o terceiro-mundismo como uma “concepção ilusória” e “mito da sub-História”, negando-lhes qualquer papel protagônico positivo nas relações internacionais como força política autônoma. Para ele, “os ativistas do Terceiro Mundo tentam perpetuar uma divisão estranha e inaceitável entre os povos que fazem a História e aqueles que a sofrem. O Brasil não pertence a esse grupo e nem acredita na existência de um Terceiro Mundo” (apud Martins 1975, 402).

Tal argumento era fundamentado no balanço negativo feito pelo governo ao analisar os resultados da primeira década de desenvolvimento. Discursando na XLIX Sessão do Conselho Econômico e Social da ONU em 1970, o Chanceler brasileiro afirmou que “o saldo da década de 60 é um saldo de fracassos. A primeira década não conseguiu reunir os recursos necessários ao desenvolvimento; e não conseguiu provocar e motivar a vontade de desenvolvimento (...). A chamada década do desenvolvimento foi, na realidade, uma década de paradoxos. Os países ricos enriqueceram, e os países pobres se tornaram ainda mais pobres” (MRE 1969/70, 143).

As razões apontadas para tal insucesso, consistiam numa avaliação equivocada da realidade internacional, promovida pelas gestões anteriores, na medida em que se encontrava embasada em mitos e falácias: *a do desenvolvimento autogênito, a paternalista e a gradualística*. Segundo Gibson Barboza,

a falácia do desenvolvimento autogênico toma como ponto de partida a ideia de que o mundo em desenvolvimento é uma unidade que existe em seu próprio interior, e que apenas coexiste com o mundo desenvolvido, sem que se verifique, entre os dois qualquer inter-relação. O subdesenvolvimento teria acontecido por acidente geográfico ou histórico. Essa interpretação é falsa (...). Só começaremos a enxergar os fatos quando encararmos o subdesenvolvimento como um processo mundial, com a sua lógica interna. O subdesenvolvimento é, em grande parte, o produto da divisão internacional do trabalho (...). Um tal sistema acarreta a manutenção e o agravamento da pobreza através da transferência de recursos da periferia para o centro.

A falácia paternalista acredita que o desenvolvimento pode ser alcançado através dos laços especiais que ligam certos países desenvolvidos a certos países em desenvolvimento”. Já “a falácia gradualística tem como coisa adquirida que o desenvolvimento é um processo de longo prazo (...). Essa opinião não é mais que uma extrapolação da experiência dos países desenvolvidos (...). O erro aqui reside na ignorância de dois fatos importantes. O primeiro é que, à época em que se iniciou a revolução industrial, não havia subdesenvolvimento relativo: havia apenas subdesenvolvimento absoluto (...). O segundo fato é que estamos testemunhando, hoje em dia, uma aceleração geral da História (MRE 1969/70, 145-146).

A Diplomacia do Interesse Nacional, preocupada especialmente em tirar proveito das brechas existentes no sistema internacional, enfatizou uma estratégia individual de inserção, estabelecendo relações primordialmente bilaterais, especialmente em direção aos países mais fracos. Tal foi o caso da América do Sul e Central e dos países neocoloniais africanos do Golfo da Guiné, com os quais o Brasil assinou convênios culturais, tecnológicos (concedendo bolsas de estudos para estrangeiros no Brasil) e comerciais, abrindo linhas de crédito para a aquisição de produtos brasileiros.

Mais ousada e repleta de consequências foi a aproximação com os países árabes, devido ao aumento gradativo do petróleo desde 1971, o que incrementava seu poder de compra e obrigava o Brasil a garantir o abastecimento, buscando simultaneamente compensações ao encarecimento das crescentes importações de combustível (que desequilibrava a balança comercial). A Guerra do Yom Kippur em outubro de 1973 e o subsequente aumento violento e embargo parcial de petróleo viriam a aprofundar qualitativamente o problema no governo seguinte.

Geisel e o “Pragmatismo Responsável e Ecumênico” (1974-1979)

Para a sucessão foi indicado o general Ernesto Geisel, presidente da Petrobras e chefe da Casa Militar durante o governo Castelo Branco, que derrotou no Congresso o “anticandidato” Ulisses Guimarães do MDB, assumindo a Presidência em 15 de março de 1974. O novo governo representou a volta dos castelistas ao poder, sobretudo porque o ideólogo e estrategista do grupo, o general Golbery do Couto e Silva, passou a ocupar a chefia da Casa Civil. O principal projeto político interno explícito de Geisel era o encaminhamento do processo de abertura política.

O fundamento dessa opção tinha origens tanto estratégicas como conjunturais. No plano estratégico, segundo as concepções do general Golbery, a história política brasileira caracterizava-se por uma alternância de ciclos de centralização e descentralização (“sístoles e diástoles”). Como considerava que o atual regime centralizador estava chegando ao seu limite, acreditava ser prudente se antecipar aos fatos e preparar uma transição controlada rumo a um regime democrático, a ser estruturado antes que o descontentamento social aflorasse por meio de projetos políticos articulados. Era preciso encerrar o ciclo militar antes que este sofresse um desgaste irreparável e comprometesse as Forças Armadas como instituição.

A motivação conjuntural para tal projeto se encontrava nas profundas dificuldades econômicas em que o país estava mergulhando com a crise do petróleo. O fim do “milagre” anulava um dos instrumentos legitimadores do regime, o sucesso econômico, sendo necessário, portanto, proceder à descompressão política para evitar a radicalização e uma explosão. Passava-se, assim, de um governo no qual que o debate político era controlado, enfatizando-se apenas as realizações econômicas, para outro em que a temática econômica perdia relevância, iniciando-se a discussão da abertura política. Evidentemente, se tratava de um processo difícil, que o governo teria que administrar com cautela, em meio a pressões da oposição e da linha-dura. Assim, o governo precisava ganhar tempo para fazer seu sucessor e, simultaneamente, explorar a abertura como nova forma de legitimação. A transição deveria encerrar a *forma* discricionária do regime militar, institucionalizando ao mesmo tempo seus *objetivos de longo prazo*, que permaneceriam num governo civil.

O aumento vertiginoso do preço do petróleo no final de 1973 atingiu o Brasil em cheio, não apenas em suas contas externas, mas no próprio cerne do projeto de desenvolvimento. Os governos militares haviam negligenciado o transporte ferroviário e hidroviário, em proveito do rodoviário, e o público em proveito do individual, o que favorecia as indústrias automobilísticas transnacionais e implicava um crescente consumo de petróleo importado. Apesar de Geisel ter herdado um PIB de 133 bilhões de dólares, uma inflação anual de 18,7% e uma dívida externa de 12,5 bilhões de dólares, o “milagre” legara-lhe problemas estruturais, pois apostara num modelo que empregava energia importada barata, dependia do afluxo de investimentos de capitais estrangeiros e da utilização de tecnologia também importada. Além do aumento do preço do petróleo encarecer as importações brasileiras, produziu uma forte recessão nos países industrializados, o que gerou uma queda nos investimentos externos e nas importações de produtos brasileiros em direção a esses e de países em desenvolvimento não-produtores de petróleo. No plano interno, o mercado consumidor também se reduzia, colocando a produção e o comércio brasileiros em sérias dificuldades.

Dessa forma a nova equipe econômica, integrada por Mario Henrique Simonsen no Ministério da Fazenda e João Paulo dos Reis Velloso no do Planejamento, precisava buscar alternativas urgentes. O II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), lançado por Geisel em setembro de 1974, longe de adotar uma estratégia defensiva, preparou um aprofundamento do processo de industrialização por substituição de importações, com vistas a se tornar autossuficiente em insumos básicos e, se possível, em energia. O governo optou por diversificar as fontes de energia, lançando um ambicioso programa de construção de hidrelétricas, usinas nucleares, incremento da prospecção de petróleo (por meio dos contratos de risco com empresas estrangeiras) e produção de álcool para combustível automobilístico (Projeto Proálcool). Além disso, foi intensificada a capacitação tecnológica do país em diversas e importantes áreas, como a nascente informática e a petroquímica, com base em esforço estatal. Aliás, o Estado se consolidou como maior agente produtivo e possibilitou a reação econômica que o governo estava desencadeando.

Embora tivesse que cortar gastos para controlar a inflação, o governo manteve um crescimento econômico que oscilou entre 5% e 10% ao ano, criou 5 milhões de novos empregos e aumentou as exportações em 50%. Contudo, como as importações continuaram altas, lançou-se mão de uma maior tributação (agravando as tensões sociais) e de empréstimos externos. Como havia abundante liquidez no mercado financeiro internacional, com os *petrodólares* de juros baixos, foram contraídos empréstimos que, devido à elevação brutal dos juros da dívida nos anos 1980, deixariam futuramente o país em situação devedora desesperadora.

A reação econômica do governo Geisel implicava proceder a uma alteração significativa das relações exteriores, pois o capitalismo brasileiro atingira um nível de desenvolvimento que gerava um alto grau de inserção mundial. Isto se tornava ainda mais urgente devido à conjuntura internacional adversa e ao fato de o Regime Militar ter piorado ainda mais a distribuição de renda, fazendo que o mercado interno fosse insuficiente para as dimensões produtivas da economia.

A reação econômica do governo Geisel implicava em proceder a uma alteração e/ou aprofundamento significativos das relações exteriores. O primeiro passo da diplomacia denominada *Pragmatismo Responsável e Ecumênico* do chanceler Antônio Azeredo da Silveira foi se aproximar dos países árabes. O Itamaraty permitiu a instalação de um escritório da OLP em Brasília, apoiou o chamado voto antissionista na ONU (uma Resolução da Assembleia Geral que condenava o racismo, mencionando o sionismo) e adotou uma intensa política exportadora de produtos primários, industriais e serviços, em troca do fornecimento de petróleo. Mais do que isto, o Brasil adotou uma íntima cooperação com potências regionais como Argélia, Líbia, Iraque e Arábia Saudita, sob a forma de *joint-ventures* para prospecção no Oriente Médio através da Braspetro, e para o desenvolvimento tecnológico e industrial-militar (venda de armas brasileiras e projetos comuns no campo dos mísseis).

Com relação ao campo socialista, ocorreu um incremento comercial com os países com os quais já possuíamos vínculos, e o impactante estabelecimento de relações diplomático-comerciais com a República Popular da China em 1974. O impacto econômico desse ato, todavia, foi muito limitado, pois as reformas chinesas teriam início apenas em 1979, já no governo Figueiredo. Mas a dimensão política foi importante, com críticas internas por parte dos conservadores e apoio externo no Terceiro Mundo. É interessante ressaltar que o Brasil passou a cooperar com estes países também em termos estratégicos, como meio de afirmar sua presença autônoma no cenário mundial. Da mesma forma, a atuação brasileira na ONU e nas demais organizações internacionais conheceu um intenso protagonismo, e isto em convergência explícita com o Terceiro Mundo e suas instituições representativas. Na mesma linha, o Brasil foi o primeiro país a reconhecer o governo autointitulado marxista do MPLA em Angola, mantendo também estreitas relações políticas e econômicas com Moçambique e outros Estados da Linha de Frente na África Austral. Aliás, a política africana do Brasil conheceu um incremento espetacular neste período.

Mesmo no âmbito das potências capitalistas, Geisel promoveu alterações significativas. Frente ao insatisfatório relacionamento com os EUA, não hesitou em dar um conteúdo qualitativamente superior ao relacionamento com a Europa Ocidental e o Japão, com os quais incrementou a cooperação comercial, atração de investimentos, transferência de tecnologia e implantação de projetos agrícolas e industriais. Com relação à Bonn e Tóquio, pode-se considerar

que se estabeleceu uma cooperação estratégica, que ultrapassou a tradicional política de barganha expressa pela diplomacia brasileira em outras ocasiões. Quando a Casa Branca se recusou a atender parte das reivindicações do projeto nuclear brasileiro, o presidente não vacilou em assinar um Acordo Nuclear com a Alemanha Ocidental. Frente às crescentes pressões americanas para desistir do Acordo, particularmente intensificadas após a emergência da política de Direitos Humanos da administração Carter em 1977, Geisel rompeu o Acordo Militar Brasil-EUA, vigente desde 1952. Também é digno de nota o avanço do programa espacial (foguetes e satélites) desenvolvido pelo Brasil.

Com relação à América Latina, o Brasil procurou estreitar a cooperação, abandonando o discurso ufanista de grande potência. Iniciou conversações com a Argentina para a solução do contencioso das barragens hidrelétricas da Bacia do Prata, obtendo um acordo durante o governo seguinte. O apoio ao regime militar argentino implantado em 1976 facilitou ainda mais a aproximação. Quando na segunda metade dos anos 1970 surgiram rumores de uma possível internacionalização da Amazônia, o Brasil imediatamente reuniu os países vizinhos e com eles lançou a Iniciativa Amazônica, estabelecendo uma estratégia comum para a exploração da região e reafirmação das soberanias nacionais dos países membro sobre ela.

O *Pragmatismo Responsável*, como não poderia deixar de ser, despertou a ferrenha oposição dos EUA, bem como de segmentos conservadores da política brasileira. Geisel precisou mediar constantemente conflitos entre o Conselho de Segurança Nacional, que se opunha a muitos aspectos desta diplomacia, e o Itamaraty que a defendia. Um fato interessante foi que, desde a adoção dessa linha diplomática, a grande imprensa internacional passou a atacar o governo com veemência, denunciando sistematicamente a violação de Direitos Humanos no país, o que só era feito em escala reduzida durante o governo Médici, o qual foi certamente mais repressivo (no contexto ao enfrentamento da luta armada esquerdista) e não propunha uma abertura política.

Como interpretar essa evolução diplomática, sob certos aspectos desconcertante? A política externa do governo Geisel, como foi dito, é bastante explorada na literatura especializada. Os autores, muitas vezes, ao se depararem com um discurso propagandístico poderoso e com ações arrojadas, como a assinatura do Acordo Nuclear com a Alemanha, desafiando o poderio norte-americano, tendem a fazer tábula-rasa do passado, não percebendo que a política externa de um país - especialmente de um país com tradição diplomática como o Brasil - é construída através de continuidades, pelo menos quanto a seus objetivos de longo prazo. O que muda são os meios empregados e estilo de atuação. A política externa de Geisel, nesse sentido, faz parte da tradição de política externa brasileira e, também, da política externa específica dos militares de forma geral.

Entendê-la exige compreender esses vetores de continuidade - até para que possamos perceber as rupturas.

Assim, o comportamento pragmático no cenário internacional não era novidade, remetendo ao governo Costa e Silva. Praticamente, todos os novos espaços explorados pela diplomacia de Geisel já haviam sido abertos no período anterior, o governo Médici. As mudanças no modelo econômico redimensionaram as estratégias externas, produzindo um salto qualitativo. A grande diferença era a existência no governo Geisel de um projeto de autonomização econômica do país, como resposta ao desafio gerado pela crise econômica internacional. Apesar de ser um projeto pensado dentro do sistema capitalista e sem reformas sociais, ele entrou em rota de colisão com o poder norte-americano. As desavenças com os EUA que, no período Médici, haviam se situado em áreas de baixo impacto, assumiram maior envergadura por tocarem em questões conflitivas como a energia atômica.

A tentativa de autonomização da indústria de base brasileira e os grandes projetos de infraestrutura capitaneados pelo Estado, esbarrariam nos limites do modelo de relação que o Brasil possuía com a potência norte-americana. O presidente Geisel e os formuladores de sua política externa não hesitaram em utilizar uma alternativa que já fora preparada no governo anterior: as reconstruídas e prósperas Europa Ocidental e Japão. Nessas bases deu-se a assinatura do Acordo Nuclear com a Alemanha em 1975. As pressões norte-americanas pela desistência do tratado, que oportunamente conjugaram-se à política de Direitos Humanos de James Carter, gerando a mais séria crise na história das relações Brasil-Estados Unidos, levaram Geisel a romper o Acordo Militar entre os dois países, vigente desde 1952 - um ato de caráter muito mais simbólico que efetivo.

O pragmatismo não se limitava, todavia, à busca de relações alternativas à norte-americana unicamente no Primeiro Mundo. Avanços significativos ocorreram no relacionamento com os países árabes, com a África Subsaariana e com o mundo socialista. No que diz respeito à América Latina, houve uma continuidade de posturas do governo Médici. O termo pragmatismo, consagrado pelo próprio governo e pelos analistas, surgiu pela primeira vez em 19 de março de 1974, no discurso do presidente Geisel, na primeira reunião ministerial realizada em Brasília: “Assim, no campo da política externa, obedecendo a um pragmatismo responsável e consciente dos deveres da Nação (...) daremos relevo especial ao nosso relacionamento com as nações-irmãs da circunvizinhança de aquém e além-mar” (MRE 1974, 9).

Azeredo da Silveira, apropriando-se do termo, explicou-o em 28 de março em discurso a uma cadeia de rádio e televisão: “Isto [o Pragmatismo Responsável] quer dizer que o Brasil não está interessado em discussões semânticas” (MRE 1974, 23). Alguns meses depois, no discurso na Seção Conjunta da Comissão das Relações Exteriores do Senado Federal e da Câmara dos

Deputados, o chanceler afirmou que “cabe afastar ambos os extremos, perseguindo-se (...) aquela linha de ‘pragmatismo responsável’, seguindo a inspirada definição do Senhor Presidente da República” (MRE 1974, 42). Duas definições não excludentes para o “pragmatismo responsável”: uma política externa que repudiava discussões semânticas e que afasta os extremos.

O programa dos formuladores dessa política externa esbarrou em duas frentes de interesses bem definidas: uma interna representada pelo subsistema de segurança e informação, e uma externa, representada pelo poder norte-americano, cioso de sua aliança preferencial (Camargo 1988, 3).

O estilo do general Geisel diferiu muito do estilo do presidente Médici. O preceito fundamental do presidencialismo, a atribuição da última palavra ao presidente, permaneceu, mas com a diferença de que o presidencialismo de Geisel era mais estrito e menos delegador de poderes (Góes 1978, 24). Enquanto o governo Médici operava com três ministros fortes triando as decisões e só deixando o fundamental chegar ao presidente, o governo Geisel funcionava quase que de maneira inversa, com o presidente discutindo agendas densas e remetendo assuntos polêmicos para a sua assessoria rediscuti-los. Assim, o General Golbery, que substituiu Leitão de Abreu na Casa Civil, apesar de sua envergadura política, tinha bem menos autonomia que seu antecessor. Os assuntos econômicos, por sua vez, eram remetidos a Reis Veloso, chefe da Secretaria do Planejamento; os assuntos militares, ligados à segurança nacional ou ao Ministério das Comunicações eram enviados ao General Hugo Abreu, Chefe da Casa Militar; assuntos de toda ordem eram enviados ao General Figueiredo, Chefe do SNI; e as questões políticas e de coordenação eram remetidas ao Chefe da Casa Civil, General Golbery (Góes 1978, 25).

A delegação de poderes da política para a economia, que, segundo Fernando Henrique Cardoso (1975, 54), remetia à industrialização acelerada do governo Kubitschek, foi, de certa forma, controlada pelo estilo centralista de Geisel. Como apropriadamente destaca Leticia Pinheiro “foi durante o governo Geisel que se completou a mudança de ênfase da área de segurança para a área de desenvolvimento” (tradução nossa) (Pinheiro 1994, 74). Essa mudança estava em curso desde o governo Costa e Silva, se acelerou durante o governo Médici e foi completada durante o período Geisel. Isso significa que as áreas de segurança passaram a interferir menos nas decisões de modo geral, e nas diretrizes de política externa em particular. Essa autora, estudando o processo de tomada de decisão ao longo desse período, argumenta que “durante o governo Geisel, o presidente e o Ministro das Relações Exteriores constituíam o *locus* central de formulação da política externa. Assim, as decisões que se chocavam com as concepções militares tradicionais, ou ainda, com os pressupostos da Doutrina de Segurança Nacional foram possíveis graças à visão mais

inovadora de Geisel e Azeredo a respeito da política externa brasileira, amparada na sua autonomia em relação a outros círculos” (Pinheiro 1994, 102).

Contudo, o processo de abertura gerou mais impacto e conflitos mais graves do que a política externa. Apesar dos mecanismos de manipulação e intimidação, a abertura avançou também na revogação de atos de exceção, como o AI-5 em 1978. Alguns atos liberais eram insólitos castigos contra adversários políticos. Quando a Igreja Católica passou à primeira linha na crítica ao autoritarismo, à repressão e à injustiça social, o governo aprovou uma Emenda Constitucional que introduziu o divórcio no Brasil em 1977. Fora do Parlamento, contudo, os confrontos foram mais sérios, primeiramente com a reação de setores da direita opostos ao processo de abertura e, posteriormente, com a manifestação de amplos setores da sociedade civil contra o governo. A “abertura lenta e gradual” convivia com o conceito presidencial de “democracia relativa ou limitada”.

A partir de 1976 houve uma série de atentados a bomba contra instituições vinculadas ao campo oposicionista, enquanto certos órgãos de repressão promoviam o sequestro, o espancamento e o assassinato de personalidades (padres, juristas, jornalistas) e militantes políticos antigovernistas. Tais episódios se vinculavam, por um lado, à elevada autonomia de que dispunham certos órgãos de repressão e inteligência, que não desejavam a abertura e se preocupavam com o estreitamento do seu terreno de atuação. Nesse aspecto, Geisel agiu de maneira firme contra os bolsões repressivos autônomos: demitiu o comandante do II Exército e exonerou o ministro do Exército, Sylvio Frota, e depois o chefe do Gabinete Militar, Hugo Abreu. Também agiu com determinação contra as crescentes manifestações estudantis e sindicais promovidas pela esquerda. Assim, por razões diferentes, recebia críticas tanto da direita como da esquerda.

Contudo, a irreversibilidade do processo de abertura (cujo teórico era o general Golbery), o apoio internacional e as crescentes dificuldades econômicas (sobretudo no último ano do governo) fizeram as manifestações crescerem progressivamente. Mesmo assim, Geisel conseguiu conduzir o processo dentro das linhas gerais que definira, e também logrou fazer um sucessor comprometido com a continuidade da estratégia de abertura para um mandato ampliado para seis anos. A Frente Nacional de Redemocratização, organizada pelo MDB, chegou a lançar a candidatura do general Euler Bentes Monteiro, que foi derrotada no Congresso.

Crise e resistência em um contexto adverso (1979-1985)

Figueiredo e o "Universalismo" (1979-1985)

O general João Baptista Figueiredo foi empossado como presidente em 15 de março de 1979, tendo que enfrentar as crescentes manifestações da oposição, a intensa mobilização social, a

reação da direita antidemocrática à distensão e o agravamento da crise econômica e da situação internacional. O principal objetivo do novo governo era a continuidade e a conclusão do processo de redemocratização, encerrando o ciclo militar. O “presidente da abertura”, orientado até 1981 pelo general Golbery na chefia da Casa Civil, em meio a um discurso ambíguo e a avanços e recuos, tentaria implementar seu programa numa conjuntura que começava difícil e se agravaria ainda mais. Até 1983 o Brasil manteve uma política externa mais assertiva, mas a deterioração das condições internacionais e domésticas (complicação da transição democrática e problemas de saúde de Figueiredo) marcaram um ponto de inflexão e refluxo.

A situação econômica e política mundial tornou-se dramaticamente negativa para o Brasil com o segundo choque petrolífero (devido à revolução no Irã e à guerra com o Iraque) e com o fim da *détente* em 1979, marcando uma vigorosa reação americana que se aprofundaria durante a era Reagan. Além disso, durante os anos 1970 ocorreu a rearticulação da economia mundial, com uma nova divisão internacional da produção e a revolução científico-tecnológica que voltaram a ampliar a distância entre os países avançados e os em desenvolvimento. Coroando essa estratégia, em 1981 Ronald Reagan promoveu uma forte elevação da taxa de juros, resultando no aumento da dívida externa dos países do Sul. Assim, a *crise da dívida* se tornava um instrumento de pressão contra a política econômica desses países, afetando o projeto de desenvolvimento do Brasil.

Vencida a *síndrome do Vietnã*, os EUA adotaram um maior protagonismo nas relações internacionais, com a Nova Guerra Fria e a Iniciativa de Defesa Estratégica, que buscou restaurar a bipolaridade e enfraquecer a URSS, bem como melhor enquadrar o Terceiro Mundo, que conhecera um ciclo de 14 Revoluções na década anterior. Enquanto a URSS e a ONU se enfraqueciam como elementos de alternativa aos países periféricos, se reduziam as possibilidades de relações multilaterais. Para completar, o surgimento do neoliberalismo nos países centrais tornava ainda mais difícil a sobrevivência de experiências nacional-desenvolvimentistas no Sul.

A América Latina foi atingida em cheio pela crise da dívida em 1981 e, em seguida, pela Guerra das Malvinas em 1982. A maneira como ocorreu a derrota da Argentina e o encerramento de seu regime militar reforçaram a preocupação do governo e da diplomacia brasileira. Isso levou o Brasil a se aproximar mais da Argentina, resolvendo o contencioso das hidroelétricas de Itaipú e Corpus, bem como a assinatura de diversos acordos de cooperação econômica, diplomática e nuclear em 1979 e 1980. A cooperação entre ambos, que continuou crescendo com o retorno da democracia no país vizinho.

A política externa do Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro autodenominou-se de *Universalismo*, e se esforçou por manter a autonomia do Brasil num cenário crescentemente desfavorável, mantendo traços de continuidade com o Pragmatismo Responsável. Definindo o país

como parte do Terceiro Mundo, a diplomacia brasileira continuou a atuar nos fóruns internacionais em convergência com o Movimento Não-Alinhado (embora não o integrando), denunciando a assimetria das estruturas políticas e econômicas internacionais. Com a gradativa acomodação da Europa Ocidental e do Japão ao rearranjo econômico e diplomático-estratégico da administração Reagan, a cooperação brasileira com estes países conheceu uma significativa redução (Hurrell 2013, 324). Na África, o Brasil manteve uma presença importante, mas a recessão da “década perdida” naquele continente (e na América Latina) e o aprofundamento da guerra na África Austral, limitaram fortemente os resultados de tal cooperação.

Com relação ao Oriente Médio e à China, o Brasil intensificou a cooperação, obtendo resultados relativamente positivos, embora dificultados pelas consequências da Guerra do Golfo e dos problemas econômicos internos do Brasil. A indústria armamentista estatal brasileira, tendo atingido elevado grau de desenvolvimento, conseguiu neste período incrementar suas exportações, tanto para os países árabes como, em menor medida, para os africanos e centro-americanos. Nesta última região, o Brasil fez-se cada vez mais presente, apoiando o Grupo de Contadora na mediação do conflito centro-americano. A implantação da Guerra Fria e a solução militar protagonizada pelos EUA (Conflito de Baixa Intensidade na Nicarágua e em El Salvador e invasão de Granada), levaram o Brasil a integrar o Grupo de Apoio à Contadora, e depois o G-8, convergindo com a diplomacia mexicana, venezuelana e argentina. A América do Sul, por sua vez, constituía cada vez mais um espaço valorizado pela diplomacia brasileira, incrementando uma cooperação político-econômica, cujo eixo central era o acercamento com a Argentina. Além disso, o Brasil observava com extrema inquietação a crescente pressão americana pela redemocratização no Cone Sul.

A orientação da diplomacia do novo governo foi manifestada em várias ocasiões pelo presidente e pelo seu chanceler. Ao cabo do primeiro ano de governo, Figueiredo expôs os princípios da diplomacia brasileiro na Mensagem ao Congresso Nacional, em 1.º de março de 1980:

Nossa política nacional caracteriza-se pela presença, cada vez mais marcante, dos interesses nacionais em várias regiões do planeta e na ampla gama de temas em debate no plano internacional. O Brasil hoje valoriza suas relações tanto com o mundo industrializado, tanto com os países da América Latina, África e Ásia. O universalismo da política externa se expressa pela ampla disposição ao diálogo, com base no respeito mútuo e no princípio de não-intervenção. Em sua ação, o Brasil procura afirmar um novo tipo de relações internacionais, de natureza aberta e democrática, horizontal, sem subordinações nem prepotências. Com as nações vizinhas e irmãs da América Latina, pratica-se uma política de igualdade, não-intervenção e descontraimento, que visa ao benefício comum. (...). O Brasil assume integralmente a sua condição de país latino-americano. Acredita que, em conjunto, as nações latino-americanas devem buscar as mais aperfeiçoadas formas de integração regional, que permitam, não só acelerar o desenvolvimento e o intercâmbio entre elas, com o realismo e a atenção às potencialidades e necessidades de cada país, senão também que lhes facilite presença mais homogênea nas negociações econômicas com os países desenvolvidos (MRE 1980a, 3)

Assim, o Governo Figueiredo não propôs uma mudança de curso da política externa brasileira, mas somente uma adaptação aos novos ambientes externo e interno, leia-se a crise da

dívida e a Nova Guerra Fria e o processo de abertura e crise político econômica do regime. Daí a ênfase numa diplomacia mais transparente e num diálogo mais aberto e sistemático com o Congresso Nacional, como lembra Sônia de Camargo. As mudanças do sistema internacional levaram a política exterior do Brasil ao universalismo como alternativa. Contudo, Argentina e América Latina, consideradas como um todo, tornaram-se a prioridade da política externa universalista. Figueiredo substituiu o Pragmatismo Responsável e Ecumênico pelo Universalismo. A nova política externa continua a anterior, mas não a repete. Pela primeira vez a América Latina, enquanto prioridade da política externa brasileira, ultrapassava a posição retórica e as iniciativas de alcance limitado. Todos os generais Presidentes (inclusive Castelo Branco) colocavam a América Latina como prioridade. Mas até Figueiredo, isso permaneceu só no plano do discurso.

Pode-se considerar que a crise da dívida inchou a agenda internacional brasileira de temas econômicos, o que obrigou o Itamaraty a adaptar seu espaço decisório. Não se pode esquecer, contudo, que desde o início das décadas de 1970 a separação entre setor econômico e diplomático ia se tornando mais tênue, com economistas e diplomatas trocando informações e penetrando uns as áreas de decisão dos outros. Se por um lado, nas decisões de curto prazo, os ministérios econômicos tinham um grande peso, por outro o MRE criava alternativas de médio e longo prazos, acompanhando politicamente a agenda econômica e procurando enfrentar os conflitos mais imediatos na área diplomática, de modo a salvaguardar o projeto nacional de então.

Segundo Sônia de Camargo,

um dos traços da gestão diplomática do governo Figueiredo foi a ampliação, dentro do Executivo, da presença institucional do Itamaraty, como decorrência da atividade externa crescente do país. Aos temas políticos tradicionais, habitualmente incluídos na agenda diplomática, assuntos da área econômica e financeira se acrescentam à agenda das preocupações dos funcionários do serviço exterior. Esse processo de redefinição interna do espaço ocupado pelo Ministério das Relações Exteriores no que diz respeito às decisões de política externa foi de certa forma afetado pelo agravamento da crise em 1982, que trouxe absoluta prioridade às negociações econômicas no campo internacional. Com efeito, nesse momento e até o início de 1984, os ministros econômicos disputaram o monopólio das negociações, dificultando que as questões econômicas fossem politizadas e, portanto, conduzidas pelo Itamaraty (Camargo 1988, 156). Esta dualidade, na verdade, marca a ação da diplomacia brasileira nos foros internacionais, pois o estrangulamento do modelo de ajuste exterior com a crise da dívida, acarretou na necessidade premente de negociações com as agências financeiras e com bancos credores, que, combinada com a redução do comércio com o Terceiro Mundo, contribuiu para o enfraquecimento da legitimidade de algumas das teses do Itamaraty.

Uma inflexão teórica importante do Universalismo era a presença do Brasil no Terceiro Mundo. Segundo o Chanceler Saraiva Guerreiro, desde o início de sua gestão, “havia quem não gostasse quando incluíamos o Brasil no Terceiro Mundo”. Contudo, considerando-se a divisão do mundo contemporâneo em três grandes categorias de países, “que o Brasil estaria no Terceiro Mundo era, pois, evidente e assim éramos considerados por toda parte”. A categoria de Terceiro Mundo, em que pese sua diversidade, agregava países “importadores líquidos de capital e de

tecnologia e que não haviam atingido um nível de desenvolvimento autossustentável. Neste sentido, o que havia de comum a todo Terceiro Mundo era o seu subdesenvolvimento econômico”. Guerreiro refutava as críticas ao chamado “terceiro-mundismo” da política externa brasileira, as quais consideravam-na “uma intenção de manter o país no Terceiro Mundo”.

Para Guerreiro, porém, confundia-se a opção política de aderir ao movimento não-alinhado com o fato de pertencer ao Terceiro Mundo. Segundo ele, “os países do movimento não-alinhado buscavam não se integrar no bloco político-militar do Leste nem do Oeste. Não se consideravam neutros no sentido tradicional, mas adeptos do que chamavam de ‘neutralismo ativo’”. O engajamento ao movimento era determinado por fatores diversos, conforme a situação de cada país, por exemplo, as ex-colônias da África e Ásia, Iugoslávia, Cuba e mesmo nos países latino-americanos.

O Brasil não participou do não-alinhamento por decisão política. (...) Deliberadamente não participamos, ficando como observadores (...). Os motivos para essa atitude eram dos mais variados. Na verdade, o Brasil era, inclusive, um país engajado num sistema regional de defesa coletiva, justamente com o próprio líder do chamado bloco regional. Acresce que seria precária nossa influência em movimento tão numeroso. Há, finalmente, impeditivos relativos ao processo decisório entre os não-alinhados (Guerreiro 1992, 14-16).

Logo após a posse do governo Figueiredo, várias delegações insistiram na adesão do Brasil ao movimento, como forma de fortalecer as posições moderadas com vistas à Conferência de Havana. No entanto, a posição de observador acabou sendo mantida. A convergência com os Não-Alinhados também expressava problemáticas estratégicas do reordenamento mundial pretendido pelos países em desenvolvimento. Para o chanceler,

na mesma ordem de definições de amplo escopo (codificações na ONU sobre cooperação internacional), foi aprovada resolução sobre a ‘nova ordem econômica internacional’. As esperanças de êxito na ‘campanha’ pela cooperação internacional para o desenvolvimento sempre foram poucas (...). Acontece que não seria o Brasil que abandonaria o apoio à ‘plataforma’ dos pobres e dos subdesenvolvidos. Não só por motivos econômicos, senão também por concepções políticas e até humanitárias. Daí nosso constante apoio à NOEI. Mesmo assim, havia os que não gostavam de tal atitude.

Contudo, neste sentido, “é óbvio que, em termos de votação de resoluções sobre assuntos econômicos (...) o Brasil geralmente divergia da posição americana” e a URSS e seu bloco votavam com o Terceiro Mundo. “Mas isso, evidentemente, não era um sintoma de ligação política”, conforme Guerreiro (Guerreiro 1992, 19-21).

No âmbito das relações com os Estados Unidos, o governo Figueiredo considerava o progressivo desalinhamento como uma tendência histórica, ancorada na evolução diferenciada da política e da economia dos dois países. Segundo Guerreiro, “pode-se dizer que *grosso modo* o Brasil seguia uma política alinhada com os EUA, talvez até 1961. Mesmo nesse período, o Brasil divergia quando se percebia o interesse nacional com caráter claramente específico, diversificado. “No plano econômico, em particular, (...), as divergências naturais entre um país pobre, pouco dotado

de tecnologia e capitais, como o Brasil, e os EUA quase automaticamente nos levaram ao ‘não-alinhamento’ com Washington (...)”.

Nesse sentido, o Universalismo mostrava-se como uma continuidade em relação ao período inaugurado com o Pragmatismo Responsável. Nas palavras do chanceler, “quando assumiu o presidente Geisel, realmente o Brasil tomou posições mais próprias com relação às questões internacionais que definiam a política de um país. (...). O volume do país na área externa era muito maior. Aí se deu o que 13 anos antes se tentara: o *aggiornamento* (...). Atualização que só podia resultar de uma decisão firme (...) do presidente. (...). Não eram mudanças revolucionárias, mas o autodenominado “pragmatismo responsável”, era “uma política que reconhecia os fatos do mundo, ao invés de opor-se a eles de forma que, nessa altura, já seria neurótica” (Guerreiro 1992, 24-27).

Durante a vigência do Pragmatismo Responsável, embora houvesse quem criticasse a política como antiética, examinando cada caso, “verifica-se adesão constante aos princípios da Carta da ONU e a normas do direito internacional”. Figueiredo assumira o governo com a intenção de “prosseguir, com as adaptações necessárias, na política do governo anterior”. Embora não mantivesse a expressão de denominação, os vetores da política eram mencionados: “universalismo, a dignidade nacional e a boa convivência”. No entanto, estes princípios se articulam com o quadro internacional real, criando dificuldades de definição da política externa em certos casos, como, por exemplo, o caso da intervenção norte-americana em Granada, na qual, segundo Saraiva Guerreiro, a diplomacia brasileira não poderia se manifestar de acordo com a “tese [norte-americana] da relatividade dos princípios” (110: 32) da Carta da ONU. “Por outro lado, não éramos insensíveis à satelitização de Granada por Cuba e suas possíveis consequências práticas” (Guerreiro 1992, 28-31). Desta forma, o governo brasileiro expressa apoio à declaração de Contadora - acertada com países latino-americanos como Venezuela, México, Argentina e outros, construindo uma posição comum, na qual condena o ato intervencionista, mas de forma não incisiva, ou praticando uma *política prescindente*, conforme observação de um embaixador latino-americano referido, mas não identificado por Guerreiro.

Quanto aos objetivos gerais da política externa brasileira, o chanceler argumentou que “não se coloca em dúvida hoje a importância estratégica da diplomacia brasileira para a realização das metas fundamentais da nacionalidade. A diplomacia se integra, de forma íntima e crescente, ao desenvolvimento em suas dimensões político-econômica, tecnológica, social e cultural”. Com a Nova Guerra Fria substituindo a *détente*, a situação internacional se caracterizava pela reativação das tensões. Os problemas que não puderam ser resolvidos sob o regime da *détente*, reapareceram de forma agravada. A tendência à confrontação reafirmava a dimensão Leste-Oeste na política

mundial, com crescentes riscos para a segurança internacional, ao mesmo tempo em que persistia a estagnação no tratamento da problemática Norte-Sul”.

Conforme Guerreiro, na “luta por uma participação maior no progresso do mundo, pelo fortalecimento da segurança internacional e pelo respeito à igualdade, o Brasil está ao lado das nações que têm aspirações à cooperação entre iguais, mais interesse na preservação da paz que na ameaça e no uso da força, mais sede de justiça que anseios de dominação. (...). Devemos nos apoiar mutuamente, esta maioria de nações, para evitar que a flagrante deterioração da situação internacional e o aumento dos níveis de tensão agravem as dificuldades enfrentadas por nossos povos (MRE, 1980b, 37).

Conforme prescrevia o chanceler, devíamos

insistir na necessidade de uma utilização mais racional dos recursos incalculáveis gastos em uma renovada corrida armamentista, especialmente nuclear, para que a humanidade seja objeto não da irradiação do risco e da insegurança, mas do máximo de nossas oportunidades de colaboração. Temos diante de nós uma dupla tarefa: a de criar uma ordem internacional mais justa, que abra a todas as nações o caminho do progresso e a de trabalhar juntos, o que já é uma antecipação da nova ordem, no desenvolvimento de forças renovadas, nossos povos. Devemos expandir nossas férteis e amplas cooperações diretas em trocas comerciais, ampliar os nossos programas de cooperação técnica e econômica, apoiar-nos na execução dos nossos planos de desenvolvimento, estimular e disseminar nossos progressos tecnológicos, lançar mão, em suma, de múltiplos meios para fortalecer nossas economias nacionais (MRE, 1980b, 65).

Em maio de 1980, em palestra na ESG, Guerreiro destacava situações que conduziam à deterioração das relações internacionais: a renovação da corrida armamentista, especialmente nuclear, e a criação de novos e temíveis patamares de equilíbrio do terror na Europa, eram tendências que punham em risco os limitados ganhos da distensão e das negociações SALT; as dificuldades de transformação no Caribe e na América Central, onde a violência encontrava-se inexoravelmente vinculada aos processos de superação da estagnação política e econômica; a persistência do impasse no relacionamento Norte-Sul, no qual os países desenvolvidos se fechavam ainda mais os círculos de decisão, em suas reuniões de cúpula, dedicando atenção decrescente aos problemas das nações em desenvolvimento; a segunda reciclagem dos petrodólares gerava novos problemas para a economia mundial; por fim, existiam os impasses conhecidos para a democratização da América do Sul. Segundo o chanceler,

aqui, é evidente que, de acordo com a tradição brasileira, não expressamos, em nenhum momento, preferência concreta, em relação a países determinados, por essa ou aquela forma de regime. Não se trata disto. Não obstante, como valor político, o governo brasileiro prefere nitidamente a democracia e manifesta a sua determinação de que a mesma se implante forte e amplamente no solo brasileiro, o que não deixará de ter reflexos externos (MRE, 1980, 41-53).

Na África, o Brasil manteve uma presença importante, mas a recessão econômica que caracterizou a “década perdida” em ambas as margens do Atlântico Sul e o aprofundamento da guerra na África Meridional limitaram os resultados de tal cooperação. Particularmente o apoio

político e a cooperação econômica com Angola (troca de petróleo por mercadorias e serviços), bem como a postura crítica ao *apartheid* sul-africano, foram os pontos altos da diplomacia brasileira para o continente negro. Na mesma linha, o Itamaraty recusava as propostas, particularmente recorrentes durante o governo Reagan, de militarização (sobretudo naval) do Atlântico Sul. Além disso, apesar de todas as dificuldades, ao longo dos seis anos da gestão Guerreiro, o Brasil solidificou seus laços com a África nos campos político, econômico e cultural, tanto em relação aos grandes países como a Nigéria, da qual importávamos petróleo, como com os pequenos Estados do Golfo da Guiné, com os quais o Brasil procurava criar uma frente comum nos organismos econômico-comerciais internacionais em defesa dos preços dos produtos tropicais.

Com relação ao Oriente Médio, o Brasil intensificou a cooperação, obtendo resultados relativamente positivos, embora dificultados pelas consequências da guerra Irã-Iraque e dos problemas econômicos internos do Brasil. A indústria armamentista estatal brasileira, tendo atingido acentuado grau de desenvolvimento (armas pessoais, aviões, carros de combate e mísseis), conseguiu nesse período incrementar suas exportações para os países árabes, que também importavam automóveis e outros bens manufaturados, produtos agropecuários e serviços, com os quais pagávamos as importações de petróleo. Além disso, desenvolveu-se a cooperação tecnológica no campo nuclear, de mísseis e aviação, bem como na prospecção de petróleo *off shore* pela Braspetro, subsidiária internacional da Petrobras, que descobriu e explorou em parceria vários lençóis petrolíferos. O Iraque, o Irã, a Líbia, o Egito, a Argélia e a Arábia Saudita eram os principais parceiros brasileiros nesses campos de cooperação.

Armamentos também eram exportados, em menor medida, para africanos e centro-americanos. Apesar de tal atitude em relação a esta última região, o Brasil fez-se cada vez mais presente, apoiando o Grupo de Contadora na mediação do conflito centro-americano. A exportação de armamentos era uma operação comercial, ligada à área econômica e militar, enquanto a mediação era uma iniciativa da diplomacia brasileira. A implantação da Guerra Fria e a solução militar protagonizada pelos Estados Unidos (conflito de baixa intensidade na Nicarágua e em El Salvador e invasão de Granada) levaram o Brasil a integrar o Grupo de Apoio a Contadora, convergindo com a diplomacia mexicana, venezuelana e argentina.

Com relação à China, as relações bilaterais permitiram ao Brasil compensar parcialmente a perda da cooperação com o Japão. Não apenas o comércio crescia rapidamente, mas o estabelecimento de projetos conjuntos em áreas sensíveis, como a nuclear, de satélites e de tecnologia de ponta, apresentou resultados concretos. Por meio de parcerias, o Brasil compensava sua crescente falta de recursos para avançar estes projetos. Por outro lado, esse tipo de relação entre potências médias da periferia do sistema internacional concretizava a cooperação Sul-Sul.

Eram relações simétricas, que não implicavam nem subordinação nem hegemonismo, e que davam um maior alcance à diplomacia brasileira. Neste caso também pode-se incluir os países árabes antes referidos, a Argentina e, em menor medida, a URSS e a Índia. Tratava-se de um novo tipo de relações internacionais que a potência hegemônica, os Estados Unidos, a partir de certo ponto veria como indesejável.

A América do Sul, por sua vez, constituía cada vez mais um espaço valorizado pela diplomacia brasileira, incrementando uma cooperação político-econômica cujo eixo central era a aproximação com a Argentina. Era a primeira vez na história da política externa do país que a América Latina passava a ser uma prioridade, numa perspectiva de cooperação. Além disso, o Brasil observava com extrema inquietação a crescente pressão americana pela redemocratização no Cone Sul, interpretando o fenômeno como uma estratégia de desarticulação das potências médias e de busca de legitimação do pagamento da dívida externa destas. Entre 1979 e 1981 Figueiredo visitou a Venezuela, o Paraguai, a Argentina, o Equador, a Bolívia, o Peru, a Colômbia e o Chile, o que nenhum presidente brasileiro fizera até então (Hurrell 2013, 332).

A crescente dificuldade das exportações, na medida em que o Estado carecia de recursos para continuar financiando-as, a queda no afluxo de capital estrangeiro e o aumento dos pagamentos da dívida externa provocaram uma severa recessão em 1982-1983, além de incrementar a inflação, obrigando o Brasil a declarar uma moratória. O ministro Delfim Neto, que voltara à direção da economia, conduziu difíceis negociações com o FMI, o qual exigia a aplicação de um programa de ainda maior contenção de gastos para sanear as finanças e liberar novos empréstimos. O Brasil teve que ceder e, inclusive, incrementar as relações com os Estados Unidos.

A estratégia brasileira foi a de ganhar tempo, prometendo e não cumprindo, enquanto aceitava alguns itens do programa, mas manobrava para tentar manter o projeto de desenvolvimento. Esse projeto, concretamente, ingressava num processo de desagregação, temperado por medidas paliativas e, geralmente, contraditórias. A dívida externa atingira a cifra de 100 bilhões de dólares e o aprofundamento da crise viria a produzir o aumento do custo de vida e uma série de impasses nas áreas de política salarial, reajuste de mensalidades da casa própria, atendimento médico, aposentadoria etc. Os movimentos grevistas, tendo seu epicentro no ABC paulista, se generalizaram e espalharam pelo país, especialmente no Rio de Janeiro, em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul. O governo reagiu com intervenções nos sindicatos, prisões e intimidações, recuando em seguida, para novamente reagir quando os movimentos voltavam a eclodir.

Os acordos com o FMI obrigavam o Brasil a fazer um esforço exportador, com a finalidade de pagar a dívida externa. Contudo, como a situação da economia mundial era cada vez mais difícil para um país como o Brasil, o governo era obrigado a subsidiar as exportações. Isto produziu dois

resultados negativos: a deterioração ainda mais acelerada da economia interna, que era quem pagava os subsídios, e a acomodação dos empresários, que negligenciaram as inovações tecnológicas e organizativas, com forte impacto sobre os custos e a qualidade dos produtos. Afinal, o governo pagaria a conta. O resultado foi, ao longo dos anos 1980, a perda de competitividade dos produtos brasileiros e a defasagem tecnológica cada vez maior em relação aos estrangeiros.

Em meio a esse clima, prosseguia o processo de abertura. Em agosto de 1979 foi assinada a Lei de Anistia e, em novembro do mesmo ano, a reforma partidária extinguiu a ARENA e o MDB, abrindo caminho para a criação de novos partidos. Essa reforma, sugerida pelo general Golbery, almejava fragmentar a frente oposicionista, que crescia continuamente, mantendo a unidade do campo governamental.

Neste quadro de crise social, o ativismo político da Igreja Católica ganhava força. Ele era uma reação à sua perda de influência, com a rápida expansão das igrejas pentecostais entre a população pobre, enquanto as religiões afro-brasileiras estagnavam. O ativismo da *Teologia da Libertação*, com fortes laços com o Partido dos Trabalhadores, foi um dos motivos da visita do conservador papa João Paulo II ao Brasil em 1980. Numa época em que o Estado tratava de deportar religiosos estrangeiros, particularmente ativos entre indígenas e camponeses sem-terra, o Papa recomendou ao clero não se envolver em política.

Enquanto as oposições cresciam e as greves se tornavam comuns, aumentavam as manifestações estudantis. Grupos paramilitares adversários da abertura reagiram com sequestros e espancamentos de padres, militantes, sindicalistas e personalidades da oposição. Além disso, ocorreu uma série de atentados a bomba, alguns com vítimas fatais. Apesar disso, avançou no final do governo a campanha *Diretas já*, propondo eleições diretas para presidente em 1984, que ganhou as ruas. O regime consagrou então como sucessor um civil do Partido Democrático-Social (PDS), Paulo Maluf, cujo perfil como corrupto e perigoso para a democracia foi explorado pela mídia. Tancredo Neves, moderado, centrista e veterano da política brasileira, apresentou como plataforma a implantação de uma *Nova República*, que acabou sendo vitoriosa no Congresso. Mas ele, por razões de saúde, não chegou a tomar posse, assumindo o vice-presidente eleito José Sarney.

A diplomacia do *Universalismo* do Governo Figueiredo teve, até 1982, um perfil muito semelhante ao *Pragmatismo Responsável* do Governo Geisel. Mas a crise da dívida alterou o cenário mundial e as opções do Brasil dentro dele. Daí até 1985 o Governo teve de se acomodar à retomada do protagonismo norte-americano e sua margem de autonomia foi sendo reduzida, como demonstrou Andrew Hurrell (Hurrell 2013, 339). E a carta europeia e japonesa foi perdida, devido à instabilidade macroeconômica e financeira do Brasil, bem como pela mudança da agenda internacional. Mas alguns elementos são dignos de nota: a crescente cooperação com a China, a

manutenção de protagonismo na África e Oriente Médio e, especialmente, a formação de um “eixo” Brasília-Buenos Aires. Ironia da história, as nações vizinhas seriam o último espaço priorizado pela política externa brasileira. Mas ela criou uma espécie de “refúgio regional” quando a sobre-extensão da projeção mundial brasileira se tornou onerosa.

Um balanço interpretativo

A política externa do Regime Militar, excetuados alguns aspectos do Governo Castelo Branco, constitui um instrumento de apoio ao desenvolvimento econômico industrial e da construção do *status de potência média*, representando o ponto alto de uma estratégia iniciada com Vargas, mas cujas origens mais remotas encontram-se na ideologia tenentista. Tal política, ao longo do regime militar, conduziu à busca de uma maior autonomia na cena internacional, produzindo-se uma crescente multilateralização e mundialização, de dimensão tanto econômica como política. Neste processo, o país necessitava exportar produtos primários de colocação cada vez mais difícil no mercado mundial, e para tanto as relações com as Europas capitalista e socialista, com a China Popular e com o Japão foram particularmente importantes.

Mas a recente industrialização tornava necessário buscar mercados também para os produtos manufaturados e serviços, e para tanto as relações com a América Latina, África, Oriente Médio e Ásia foram decisivas. Contudo, o país necessitava também importar capital, tecnologia e máquinas, fazendo-se necessário manter boas relações com o Norte capitalista, especialmente com os polos emergentes europeu e japonês, mas também com o Campo Soviético. Com o primeiro choque petrolífero, também a importação de petróleo se tornou uma questão estratégica, implicando num estreitamento de relações com os países produtores, especialmente do Oriente Médio.

A utilização da política externa como instrumento de desenvolvimento, aliada às consequências do desgaste das hegemônias no sistema mundial, configuram a necessidade de redefinir as relações com os EUA, imprimindo maior autonomia à diplomacia brasileira frente ao “aliado privilegiado”. Para escapar à acentuada dependência frente aos Estados Unidos e para barganhar termos mais favoráveis para essa relação, o Brasil ampliou sua diplomacia para outros polos capitalistas (Europa Ocidental e Japão), aprofundou sua atuação nas OIG e buscou estreitar ou estabelecer vínculos com o Terceiro Mundo e com o mundo socialista. Assim, a *verticalidade*

Norte-Sul passou a coexistir com a *horizontalidade Sul-Sul* e a *diagonal Sul-Leste*. Tratava-se do apogeu do processo de multilateralização.

Ultrapassando a dimensão de mero campo de barganha, a multilateralidade conduziu efetivamente à mundialização da diplomacia brasileira, introduzindo mudanças qualitativas. Os vínculos com alguns países socialistas, com a China Popular e com países-chave do Oriente Próximo, constituíram relações autônomas e equitativas entre potências de porte médio, contrariando alguns pressupostos de um sistema internacional sob hegemonia do Norte capitalista e industrial.

Apesar do inegável avanço que esta política representou, ela ficou aquém de suas possibilidades, considerando-se as brechas existentes no sistema internacional de então e as potencialidades político-diplomáticas do país. Tal “timidez” se deveu principalmente às decorrências de uma estrutura social excludente, o que limitou a ação internacional do país. Aliás, o adjetivo “responsável” agregado ao pragmatismo, também pode ser interpretado como um elemento de política interna conservadora (modernização econômica sem reforma social), ao contrário da Política Externa Independente, que teria sido “irresponsável” por associar a diplomacia autônoma a mudanças sociais domésticas. Mais ainda, muito da mobilização externa de recursos se deveu à tentativa de manter uma *pax conservadora* internamente. Dialeticamente, era preciso ser ousado externamente para conservar internamente.

Por outro lado, o elevado grau de internacionalização da economia brasileira, fez com que diversos setores empresariais, governamentais e políticos preferissem apostar em vínculos dependentes, inclusive como condição para manter intocadas certas estruturas sociais internas. Além disso, quando as dificuldades externas cresceram na passagem dos anos 1970 aos 1980, foi necessário negociar uma acomodação com o hegêmona, em lugar de prosseguir numa estratégia autonomista cada vez mais onerosa.

Contudo, é forçoso reconhecer que o paradigma das relações exteriores voltadas a dar suporte ao desenvolvimento econômico-industrial, logrou alcançar grande parte de seus objetivos. O Brasil, ainda que marcado pelas deficiências sociopolíticas bem conhecidas, se converteu no único país ao sul do Equador a possuir um parque industrial completo e moderno, posicionando-se entre as dez maiores economias do mundo. Este sucesso do nacional-desenvolvimentismo foi, todavia, obscurecido pelas transformações do cenário mundial nos anos 1980, bem como por suas repercussões internas. Mesmo assim, o modelo ainda resistiu durante parte do primeiro governo pós-regime militar. Mas nos anos 1990 o desenvolvimentismo e sua diplomacia entraram em crise, com o fim da Guerra Fria e o advento das políticas globalistas e neoliberais.

Referências bibliográficas

- Barboza, Mário Gibson. *Na diplomacia, o traço todo da vida*. Rio de Janeiro: Ed. Record, 1992.
- Camargo, Sônia, José Maria Vasquez Ocampo. *Autoritarismo e Democracia na Argentina e no Brasil. Uma década de política exterior (1973-1974)*. São Paulo: Convívio, 1988.
- Cardoso, Fernando Henrique. *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- Cervo, Amado, e Bueno, Clodoaldo. *História da Política Externa Brasileira*. Brasília: Ed. UnB, 2002.
- Góes, Walder. *O Brasil do general Geisel*. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1978.
- Guerreiro, Ramiro Saraiva. *Lembranças de um empregado do Itamaraty*. São Paulo: Siciliano, 1992.
- Hurrell, Andrew James. *The quest for autonomy. The Evolution of Brazil's role in the international system, 1944-1985*. Brasília: FUNAG, 2013.
- Martins, Carlos Estevam. “A evolução da Política Externa Brasileira na década 64/74”. In: *Estudos CEBRAP*, n. 12, (abril-maio-junho de 1975).
- Ministério das Relações Exteriores (MRE). *Documentos de Política Externa*. Brasília: MRE, 1969/70.
- Ministério das Relações Exteriores (MRE). *Resenha de Política Externa do Brasil*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1974, n. 1.
- Ministério das Relações Exteriores (MRE). *Resenha de Política Externa do Brasil*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1980a, n. 24.
- Ministério das Relações Exteriores (MRE). *Resenha de Política Externa do Brasil*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1980b, n. 26.
- Moura, Gerson. *Autonomia na Dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.
- Pinheiro, Letícia. *Foreign Policy decision-making under the Geisel government: the President, the military and the foreign ministry*. London School of Economics and Political Science, 1994.
- Schilling, Paulo. *O expansionismo brasileiro: a geopolítica do General Golbery e a diplomacia do Itamarati*. São Paulo: Global, 1981.

Recebido: 16 de novembro de 2021
Aprovado: 11 de fevereiro de 2022