

ARTIGO

A opção da diplomacia pelo regionalismo: a virada da política externa dos governos militares brasileiros

Rafael Macedo da Rocha Santos

Doutorando em História Comparada (PPGHC-UFRJ)

Contato: rafaelmrsantos@yahoo.com.br

Rio de Janeiro

2018

Resumo:

O objetivo deste artigo é estabelecer um breve histórico comparado das orientações da política externa brasileira durante os regimes militares pós-1964. Assim pesquisaremos uma grande evolução em termos de prioridades estratégicas para Brasília ao longo dos 21 anos de ditadura militar. Os regimes militares brasileiros modificaram as diretrizes estabelecidas pelos primeiros governos de 1964 e começaram a promover um alinhamento internacional mais atrelado à América Latina, redirecionando as inserções externas para um posicionamento mais regionalista. Assim sendo, pretende-se estabelecer por meio dessa temática como fora construída essa transformação de uma diplomacia brasileira militar voltada exclusivamente para o “interesse nacional” para uma política externa da “cooperação internacional” duradoura e permanente.

Palavras-Chave: cooperação; regionalismo; integração; militarismo; abertura.

Abstract:

The goal of this article is try to establish a brief comparative history of Brazilian foreign policy guidelines during post-1964 military regimes. This paper will research a great evolution in terms of strategic priorities for Brasília during the 21 years of military dictatorship. This article wants to associate in what form and for what reasons, Brazilian military regimes modified the guidelines established by the first governments of 1964 and began to promote an international alignment more closely linked to Latin America, redirecting external insertions to a more regionalist position. Thus, this paper wants to establish through this theme how this transformation of a Brazilian military diplomacy turned exclusively to the "national interest" into a foreign policy of lasting and permanent "international cooperation" had been constructed.

Keywords: cooperation; regionalism; integration; militarism; opening.

1 – Teoria de Relações Internacionais:

A instauração da noção de ordem mundial, pressuposto do neoliberalismo, pelo contrário, supõe a homogeneização de diferenças e a formação de uma sociedade global com o intuito de evitar a ocorrência de situações de ameaças generalizadas à segurança coletiva. Tais ideias surgem como uma forma de consolidação e de manutenção de uma situação onde seus interesses enquanto potência dominante não estivesse em risco.

Francisco Carlos Teixeira da Silva (2005) afirma que a ordem mundial que se estabelecera entre 1917 e 1991 acentuou a presença do Estado sobre as relações sociais e dividira o mundo ideologicamente. O esfacelamento da União Soviética no início dos anos 90 criou oportunidade de advento de uma ordem mundial cooperativa que propunha uma nova unificação do Ocidente, agora sob liderança exclusiva dos norte-americanos.

Concebemos, desde então, a transferência de prerrogativas do Estado para a alçada de organizações supranacionais ou multinacionais. Tal mudança constitui-se, na atualidade, como um dos principais desafios para os pesquisadores de relações internacionais: conceber a descentralização do poder do Estado em diversas esferas da vida social.

A existência de um sistema de Estados, que constituem em si uma sociedade sem governos ou autoridade suprema ou legítima, são características marcantes das relações internacionais. A ordem internacional, no entanto, sugere a existência de Estados a partir da interação e da coexistência entre seus membros (ZHEBIT, 2008: p.25).

Zhebit (2008) questiona o conceito de anarquia das relações internacionais: segundo o autor, tal noção torna-se relativa quando se expõe que o entorno do Estado e da associação entre esses, estaria mais consistente com formas reguladas de interação e estabilidade. A existência de uma nova ordem mundial diminui a visão clássica de anarquia e institui, por exemplo, noções de moral, de sociabilidade, de valores e de respeito aos direitos humanos e aos princípios democráticos nas relações entre os Estados.

A pertinência de uma sociabilidade internacional baseada na noção de governabilidade global corrobora a teoria clássica das relações internacionais, que não concebem a legitimidade de uma autoridade suprema no sistema internacional. Enquanto o poder que emana do Estado, internamente, seria legítimo e ordenado, o sistema internacional não conceberia a existência de um poder soberano e legítimo sobre os outros países.

A subordinação dos Estados aos preceitos neoliberais relativizou, segundo os autores defensores da ordem, o acirramento da ideia do iminente confronto de interesses entre as nações, como fora preconizado desde o século XIX. Propunha-se, a partir de então, a transferência de prioridades das relações interestatais para as relações entre os povos, fator que a priori reduziria as tensões *causus belli*, pois reduziria as atribuições nacionais.

O conceito de “ordem mundial” nas relações entre os Estados ganha pertinência na medida que a pressão da comunidade internacional pelo respeito aos acordos cumpridos. Tal noção se baseia na crença de que a convivência e a integração entre as nações são possíveis apesar do conceito anárquico que tangem as relações internacionais. Partindo de um conceito maquiavélico, segundo José Guilhon Albuquerque (2005):

A ordem política estável só é possível porque existe uma autoridade suprema que deriva da necessidade de superar a natureza intrinsecamente conflituosa da sociedade. E essa autoridade suprema só é aceita pelas partes em conflito porque não apenas garante os grandes contra a ameaça de anarquia como também garante o povo contra a ameaça de opressão proveniente da ambição dos grandes (ALBUQUERQUE, 2005: p. 23).

Nesse sentido, questionam-se autores clássicos que basearam suas análises na natureza conflituosa do homem como, por exemplo, Tucídides. Ao analisar o caráter anárquico das relações internacionais e a inevitabilidade da guerra como natureza humana, os realistas das relações internacionais não conceberam a convivência harmoniosa, os valores morais e o respeito ao direito internacional como possibilidades de doutrinas humanas. O fato de que a ordem internacional seja anárquica não significa imprevisibilidade de ações e instabilidade.

O esgotamento do modelo econômico baseado na intervenção estatal representou a ascensão do neoliberalismo, orientando as economias em geral a adotarem uma perspectiva de abertura de suas economias ao capital externo. Segundo Miriam Gomes Saraiva (2007), o paradigma liberal passou a ser marco teórico para a orientação das políticas humanas desde os anos 80. No campo político, tal ordem aponta para a necessidade de todas as sociedades do mundo partilharem de normas comuns identificadas com o pluralismo democrático. A convergência de interesses obrigaria o cumprimento de acordos entre si.

2 – A transição entre as políticas externas dos governos Médici (1969-1974) e Geisel (1974-1979):

A condenação do Brasil nos foros internacionais, no final do governo Médici (1969-1974), revelava um panorama obscuro para o país naquele momento: posicionando-se contra os palestinos na ONU, apoiando abertamente golpes de Estado na América Latina¹, colocando-se contrariamente ao movimento dos países não-alinhados e à independência de várias nações africanas, o país se isolava cada vez mais no cenário externo.

É nesse momento que a política externa brasileira deixaria de estar atrelada aos estudos geopolíticos da Escola Superior de Guerra (ESG) e se associaria mais as potencialidades econômicas internas do país e suas oportunidades de inserção e projeção internacional. Apesar dos fundamentos de política exterior ainda estarem centralizadas na mão dos militares, a abertura interna era uma questão de oportunidade única para esta mudança na política internacional. A partir desse momento, o Brasil passa a adotar uma postura de *globalismo* em substituição ao *americanismo*

A condição brasileira de satélite privilegiado dos EUA na América Latina, durante o governo Médici, havia afastado o país de novos mercados em potencial, que eram importantes para a manutenção e ampliação da indústria brasileira. O conceito de “Segurança Nacional” fora revisto pelos militares brasileiros e passou a estar associado ao desenvolvimento econômico autossustentado, o que levava o governo Geisel a buscar novas formas de inserção internacional visando à diversificação dos contatos, à redução da vulnerabilidade e à maior autonomia; visando diminuir o crescente déficit nas contas externas (cerca de US\$ 4 bilhões).

A abundante oferta de crédito no final dos anos 60 e início dos anos 70 fora abalado pelos efeitos da recessão econômica internacional, oriunda dos sucessivos choques nos preços do petróleo nas economias dos importadores do produto. Os países mais dependentes do sistema como o Brasil se viram obrigados a promover um ajuste recessivo em suas contas externas para fazer frente ao pagamento de suas elevadas dívidas. O modelo econômico brasileiro se viu extremamente dependente dos fluxos financeiros

¹ O Brasil apoiou abertamente os golpes militares na Bolívia em 1971, no Chile em 1973 e no Uruguai em 1973. No caso do Chile, o apoio decisivo para a insurreição que derrubou Allende partiu do governo brasileiro. Naquele episódio, houve intervenção direta de militares brasileiros na preparação das pré-condições para o golpe. O Embaixador norte-americano confessa que ao apoio psicológico que partiu para o êxito do golpe que empossou Pinochet na presidência partiu do Embaixador brasileiro no Chile, Câmara Canto. Após a insurreição, o Brasil ofereceu vantagens econômicas importantes para a consolidação da insurreição militar.

internacionais que, a partir da segunda metade dos anos 70, passaram a ficar mais escassos em comparação aos anos anteriores.

Durante a década de 70, o regime militar “autoritário” passou por um grande processo de mudanças, que não se limitavam apenas à esfera política, mas ocorriam, sobretudo, no campo econômico e refletiam-se no processo de tomada de decisões no nível de política externa do Brasil (SARAIVA, 1998: p. 19). O aumento nos preços do petróleo e a aprofundamento da crise internacional, ambos em 1974, refletiam um grande esgotamento da capacidade produtiva, aceleradas por resultados cada vez piores na balança comercial brasileira.

Com a crescente adversidade internacional, o governo Geisel passou a promover o desenvolvimento do país em Projetos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) que visavam, sobretudo, a criação de uma nova política de “substituição de importações”, capaz de diminuir as importações que levavam dólares para fora do país, por meio da produção desses produtos de bens de capital (de alto valor agregado) em território nacional. Estimularam-se, por meio de incentivos fiscais, as exportações que passaram a adquirir um papel importante: traziam dólares para o fechamento das contas brasileiras, cada vez mais deficitárias.

A situação econômica começara a se deteriorar rapidamente, obrigando o governo a recorrer a créditos externos como empréstimos e investimentos dos países ricos, mas que aumentavam em larga escala o endividamento. Essa condição piorou a imagem do Brasil no exterior, prejudicando o pagamento dos encargos da dívida. Por esse motivo, o governo Geisel apresentou momentos de “altos e baixos” em termos de crescimento econômico, apesar de que por vezes apresentavam-se índices inflacionários cada vez mais ascendentes. Esse momento representou um momento claro de transição para a política externa brasileira.

Apesar da constante rivalidade nas relações Brasil e Argentina, novos problemas internacionais, comuns às duas nações, começaram a surgir a partir do final dos anos 70. A exaustão do modelo desenvolvimentista, o esgotamento dos regimes autoritários, os aumentos dos preços de petróleo e da dívida externa além da política econômica nociva das nações desenvolvidas podem ser apontados como fatores determinantes para a redefinição da ideia de alinhamento automático com os EUA, visão tradicional na América Latina nos anos 60 e 70.

Com a sua liderança econômica e política no continente já consolidada, o Brasil procurava ampliar sua influência pelo mundo. Nesse sentido, percebia-se com clareza

como as relações brasileiras com o restante da América Latina eram extremamente mal-exploradas, principalmente em relação à Argentina. A ampliação do espaço econômico brasileiro sobre o continente dependia do fortalecimento do *soft power* de Brasília sobre a região e isso pressupunha que o país não poderia alimentar rivalidades no continente e nem sequer manter países vizinhos demasiadamente isolados de sua esfera de influência, ou seja, sua região.

A abertura interna “lenta, segura e gradual” preconizada por Ernesto Geisel (1974-1979) teria reflexos diretos na condução da política externa brasileira. Aspirando ser uma grande potência mundial e visando estender seus domínios para além das fronteiras latino-americanas, o Brasil buscava a consolidação de novas posturas mais coerentes como o fim do alinhamento automático com os EUA, a aproximação com o Terceiro Mundo e o estreitamento de vínculos com os vizinhos como novas vertentes orientadoras das inserções internacionais brasileiras:

Às vésperas de sua posse, Ernesto Geisel fazia uma avaliação crítica do estado das relações internacionais do Brasil. Para ele, o país tinha condições de arquivar as duas experiências históricas que tradicionalmente impuseram limites bem estreitos à capacidade brasileira de manobra no exterior: o grande laço de dependência dos Estados Unidos e a postura preventiva do regime militar do país nos negócios com a Argentina (SPEKTOR, 2002: p. 10).

Dessa forma, o Brasil buscava se aproximar da América Latina mais efetivamente, estreitando laços comerciais necessários à eliminação da dependência excessiva dos mercados “protecionistas” do norte. Com sucessivas parcelas de suas crescentes dívidas a vencer nos anos seguintes e sem ter como contar com novos financiamentos vindos dos países ricos, o governo Geisel estreitou laços entre o Brasil e o restante do continente.

Nos bastidores do governo Ernesto Geisel, já se havia em mente a necessidade do Brasil em promover um desenvolvimento autônomo e regional em todos os aspectos. Esta autonomia passava pela aproximação com os seus vizinhos sul-americanos, como fora demonstrado com a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica de 1978, um importante esforço de integração física que abrangia Brasil, Peru, Bolívia, Guiana, Colômbia e Venezuela; países andinos com os quais o Brasil nunca se preocupou em estreitar vínculos até aquele momento.

O governo Geisel denunciou um antigo acordo militar assinado pelo Brasil com os Estados Unidos em 1977, alegando que o acordo transferia tecnologia ultrapassada para

o país. A atitude representou um repúdio à insistência norte-americana em atribuir ao Brasil funções secundárias como a defesa da ordem interna e a luta anti-guerrilha, que contrastavam com as aspirações brasileiras em tornar-se uma “potência mundial” em um curto espaço de tempo.

A política externa do governo Geisel conhecida como “pragmatismo responsável” entre outras iniciativas reconheceu a independências das colônias africanas de Angola e Guiné-Bissau, estabeleceu relações diplomáticas com a China e ofereceu legitimidade do governo brasileiro aos movimentos internos que puseram fim à ditadura salazarista². Brasília também se colocou a favor dos panamenhos em relação à disputa do Canal daquele país com os EUA, rompendo com uma antiga política de respaldo diplomático à superpotência naquele episódio.

O governo brasileiro procurava fugir de inserções internacionais demasiadamente “rígidas” ou sistemas internacionais “dados” e “pré-estabelecidos”, que restringiam o seu “raio de atuação”. Nesse sentido, buscava-se escapar dos alinhamentos automáticos e também daqueles que limitavam a inserção brasileira dos assuntos internacionais mais relevantes.

O Brasil, assim como a maioria da América Latina, viu suas exportações desabarem para os Estados Unidos e a Europa a partir de meados dos anos 70. Nesse sentido, Brasília passou a redirecionar suas vendas para o continente como uma forma de fazer frente à sua crescente dívida externa. O “neoprotecionismo” adotado contra as nações periféricas evidenciou que não convinha ao Brasil manter uma frente de tensão com a Argentina, mas sim aproveitar-se da conjuntura internacional favorável à cooperação sul-sul:

O Brasil, cujo modelo de industrialização antes se apoiara, essencialmente, na articulação do capitalismo monopolista do Estado, responsável por mais de 50% do PIB; com a entrada das empresas transnacionais no cenário internacional, teria que procurar outras saídas para a exportação de manufaturados em virtudes das crescentes barreiras alfandegárias, impostas pelos Estados Unidos e pela Comunidade Europeia. E isto o compelia a clarificar, internacionalmente, sua própria identidade política, através de uma diplomacia mais pragmática e ecumênica, da qual estava excluído o fatalismo dos alinhamentos automáticos ou o risco de confundir-se com a política dos EUA. O chanceler [de Geisel] Azeredo da Silveira (...) reafirmava assim que o Brasil não desejava impor qualquer hegemonia sobre o continente e que o objetivo do seu governo naquele

² O Brasil foi o primeiro país do mundo a reconhecer as independências de antigas colônias portuguesas na África, assim como o primeiro Estado a reconhecer a queda do governo salazarista. Brasília também ofereceu exílio para o presidente português Marcelo Caetano, deposto na Revolução dos Cravos em 1974.

momento [1978] era construir relações mais sólidas e menos circunstanciais com a América Latina (BANDEIRA, 1987: p. 61).

Apesar da postura mais coerente da diplomacia brasileira, novos problemas com a Argentina não deixaram de existir na segunda metade dos anos 70: o suposto desenvolvimento do programa nuclear brasileiro³ que atemorizava os argentinos e a “antiga” pendência em relação à construção de Itaipu eram entraves a serem superados nos anos seguintes para que finalmente as relações bilaterais pudessem demonstrar todo o seu potencial.

As relações de Brasília com Buenos Aires até 1979 ainda eram extremamente complicadas. Durante o governo Geisel, por conta da construção da hidrelétrica de Itaipu, tido como um projeto ameaçador por alguns “falcões” das Forças Armadas Argentinas. Tais choques levaram ao fechamento das fronteiras argentinas e brasileiras para o tráfego de caminhões em alguns momentos, assim como medidas de retaliação comerciais mútuas, que apesar dos desdobramentos, tiveram consequências efêmeras e foram abafadas pelo governo.

A transição de governo para os regimes democráticos e a extinção do AI-5 em 1979 redirecionava ainda mais o foco de atuação da política externa brasileira para uma postura mais pragmática frente aos problemas internacionais. Os excessos cometidos anteriormente cediam espaço às intenções de um alinhamento mais coerente em relação aos vizinhos do continente; mais responsável e tolerante em relação aos países de Terceiro Mundo.

A autonomia pleiteada pelo Brasil frente às imposições dos Estados Unidos passava pela ampliação de sua hegemonia na América Latina (já consolidada desde o governo Médici) e obrigava o país a promover um desentrelaçamento comercial e diplomático obrigatório com um grande parceiro em potencial: a Argentina. A manutenção da liderança brasileira no continente passava pela absorção do mercado argentino ao seu “espaço vital” e exigia que o Brasil abandonasse a política de cordialidade oficial⁴ que prevalecia nas relações com Buenos Aires.

³ O Brasil assinou um acordo nuclear com a Alemanha em 1975, que fora amplamente denunciado pelos Estados Unidos e pela própria Argentina. A oposição norte-americana a esse acordo gerou um grande sentimento de aversão à superpotência nas Forças Armadas brasileiras.

⁴ A “cordialidade oficial” fora a orientação de política externa do Itamaraty que prevalecera nas relações entre Brasília e Buenos Aires durante parte dos anos 50, 60 e 70. Diante da impossibilidade de cooperação e com graves riscos que uma relação tumultuada pudesse adquirir, os dois países buscaram “tolerar” um ao outro.

3 - O governo João Baptista Figueiredo (1979-1985):

O governo João Figueiredo representou um aprofundamento ainda maior com as orientações de política externa promovidas anteriormente pelo governo Geisel, no que diz respeito ao aprofundamento de novos vínculos internacionais. As únicas grandes diferenças de paradigmas entre os dois governos diziam respeito à formulação de uma diplomacia menos “secreta”, com um diálogo maior com os mais variados setores sociais brasileiros e com a acentuação dos aspectos econômicos e financeiros nas negociações internacionais.

Nesse sentido, o papel da política externa sobrepôs-se sobre as atribuições de outros setores do governo brasileiro. Segundo Sônia de Camargo (1988), o Itamaraty assumiu, além de funções como negociações políticas a condução de negócios, um diálogo das negociações econômicas do Brasil com o sistema econômico internacional, inaugurando uma tendência mundial de associar questões econômicas e políticas em um único campo (no caso, a área internacional). Durante seu discurso de posse, em março de 1979, Saraiva Guerreiro lembrou-se que “o serviço diplomático se propunha a agir em estreita cooperação com outros órgãos estatais no campo econômico, comercial, político e cultural⁵” (CAMARGO, 1988: p. 125). Isso demonstra a grande importância da política externa para o último governo militar brasileiro e a grande especificidade dos anos de Figueiredo em termos de condução dos negócios internacionais em comparação com os demais governos militares.

A situação econômica brasileira se deteriorou a tal ponto que, em 1979, pela primeira vez em várias décadas, o Brasil começou a apresentar índices de crescimento econômico negativos, rompendo com uma histórica tendência de grande crescimento que perdurava desde os anos 30. Esse problema fora agravado pelo fato de que os anos 80 inauguraram uma fase de completa vinculação (dependência) do Brasil ao sistema privado internacional, completamente “hostil” aos países emergentes naquele momento mundial de arrocho econômico.

As dificuldades eram tão dramáticas que os déficits nas contas externas do Brasil que em 1980 alcançaram a cifra de US\$ 6 bilhões de dólares, um recorde histórico. As

⁵ Sônia Camargo (1988) lembra-se que Guerreiro discutia corriqueiramente assuntos de outras alçadas com Ministros como Ernane Galvêas (Fazenda), Delfim Netto (Planejamento) e até mesmo Hélio Beltrão (Ministro “Extraordinário” para Assuntos de Desburocratização).

dificuldades de refinanciamento e reescalonamento da dívida externa brasileira eram arrojadas pela elevação das taxas de juros (a que os títulos brasileiros estavam atrelados), além da valorização recorde do dólar, ambas promovidas pelo governo e empresas dos Estados Unidos e Europa. A política de Reagan dificultava o ingresso desses dólares no mercado brasileiro.

O PIB per capita brasileiro apresentara os seguintes indicadores de retração contínua no governo Figueiredo: -0,2% em 1980, -4,2% em 1981, -0,8% em 1982 e -4,8% em 1983. Somente a partir de 1984, haveria a retomada do crescimento econômico (BANDEIRA, 1987: p. 77). As taxas de inflação nos anos de Figueiredo alcançariam a cifra média de 230% ao ano (contra 80% do governo Geisel), enquanto a dívida externa do país beirava os US\$ 92 bilhões de dólares em 1982 contra os US\$ 15 bilhões em 1973, somente 9 anos antes.

Para o Brasil, não havia alternativa diante desse quadro: ou assumia sua condição de Terceiro Mundo e nação periférica, se aproximando de novos mercados ou se isolava definitivamente diante do mundo. Nesse sentido, o país deveria repulsar qualquer sistema de poderes que restringisse o acesso em que entendia ser necessário à promoção de seu desenvolvimento, consolidando uma aproximação com países periféricos e que surgiam como uma alternativa de negócios aos Estados Unidos e à Europa (BANDEIRA, 1987: p. 61).

O governo brasileiro também não poderia ficar alheio às crescentes demandas populares, típicas de um país que já se encontrava em vias de democratização. A abertura política interna e a decretação da anistia em 1979 “libertaram” o país de vários alinhamentos internacionais “embaraçosos” e praticamente livraram o Brasil do caráter discriminatório e excludente do regime autoritário que refletia nas inserções internacionais do país nos anos anteriores. As forças político-sociais do país encontraram canais de expressão mais representativos e possibilidades de participação política mais efetiva (CAMARGO, 1988: p.123)

Em conferência realizada na Escola de Superior de Guerra em 5 de setembro de 1980, o Ministro das Relações Exteriores, Ramiro Saraiva Guerreiro, se referia a alguns dos paradigmas mais elementares da nova política externa brasileira, o *universalismo*: a aceitação da condição de Terceiro Mundo por Brasília e na pluralidade de interesses internos que levava o país a se aproximar de parceiros com realidades políticas e econômicas próximas àquelas do Brasil, como a Argentina. A ampliação do leque de oportunidades e negócios seria garantida pelo estabelecimento de confiança e

credibilidade, visto que as dificuldades econômicas impediam qualquer tipo de vinculação da política externa a qualquer outro tipo de paradigma:

A fixação do pluralismo e da democracia, do diálogo e da responsabilidade permite que se ajustem os ideais de política externa às realidades. Associa-se assim o trabalho do governo ao que pensa e quer o povo (...). Para servir ao Brasil, não nos iludimos sobre o país, nem procuramos iludir nossos interlocutores. Um realismo sóbrio orienta nossa ação diplomática (...). O que nos orienta internamente, a abertura política, está plenamente incorporada ao exercício da nossa diplomacia. E não se trata meramente de um ajuste entre a realidade interna e externa. Somente assim se cria confiança, base indispensável (...) que reforça a credibilidade internacional do país (...). De fato, o exercício da diplomacia exige cuidadoso e pertinaz realismo na análise da cena internacional. A evolução da situação interna é um elemento que reforça esta confiança do Brasil no mundo. Isso é uma obrigação que nasce da própria fluidez da conjuntura internacional e de um modo moderno de ligar nosso país aos negócios do mundo (...). Não existem fórmulas fáceis que enquadrem a complexidade do mundo contemporâneo. As áreas de tensão se multiplicam e os impasses se acumulam. Enquanto isso, os países desenvolvidos se fecham cada vez mais em suas cúpulas e nos dedicam cada vez menos atenções e aceitam a violência como um fator cada vez mais corriqueiro. A evolução da vida internacional está bloqueada pela consagração estrutural da desigualdade, apesar de vivermos mudanças e oportunidades para movimentos no sistema (...). A realidade atual é dura e fluida, e repele maniqueísmos, clichês ou fórmulas estratificadas. (GUERREIRO, 1982: pp. 29-30).

O “amadurecimento” do governo brasileiro, naquele momento, apresentava-se nas posturas mais coerentes e pragmáticas em relação aos problemas do mundo como um dos instrumentos mais fortes da política externa e como contraponto ao esvaziamento econômico do início dos anos 80⁶. De acordo com o chanceler Saraiva Guerreiro: “Para el Brasil, que no tiene un excedente de fuerza ni un excedente de atracción cultural, económico o político específico, es indispensable que la política exterior sea confiable” (LAFER, 1982: p. 127). Tornava-se claro o abandono do projeto de “Brasil Potência” dos anos de Médici e evidenciavam-se de forma explícita as grandes vulnerabilidades do país em todos os sentidos.

Com vistas a aprofundar uma expressão globalista diante do mundo, o Brasil pretendia transitar livremente sobre todos os foros internacionais e sobre regiões já tradicionais para a diplomacia brasileira como Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão.

⁶ O Brasil de Figueiredo condenou a atuação de Israel contra os palestinos, se posicionou contra a guerra Irã-Iraque, defendeu os acordos SALT para a diminuição dos armamentos nucleares, se colocou favorável ao movimento dos países não-alinhados, além de ter se colocado contra a posse de Robert Mugabe no Zimbábue.

Além dessas inserções, o último governo militar pretendia aumentar sua presença em regiões como América Latina, Ásia e Oriente Médio e por conta disso, o Itamaraty adotou um forte discurso terceiro-mundista como parte indissociável de seu perfil externo. Desse modo, Brasília passou a pautar-se na tese de “uma comunidade internacional regida por laços horizontais, sem subordinação e nem hegemonia” (CAMARGO, 1988: p. 128)

As constantes visitas de Estado, realizadas pelo chanceler Saraiva Guerreiro e pelo presidente Figueiredo, demonstravam a grande preocupação do último governo militar brasileiro em ampliar o leque de oportunidades e diversificar as inserções internacionais do país junto aos mais variados tipos de parceiros. Nunca antes também, o Brasil havia recebido tantas visitas de líderes mundiais, especialmente de países africanos e sul-americanos, buscando estreitar laços diplomáticos e comerciais que praticamente inexistiam até então⁷.

Figueiredo também continuou com uma política de distanciamento das potências do norte, iniciadas por Geisel. O governo brasileiro, em claro sinal de autonomia, optou por não participar do boicote promovido pelos Estados Unidos contra as Olimpíadas de Moscou em 1980. O governo brasileiro também negou-se a ratificar a criação de um pacto de defesa militar do Atlântico Sul com a África do Sul (OTAS, Organização do Tratado do Atlântico Sul, nos moldes da OTAN), sob a tutela norte-americana.

Alegava-se que isso seria reconhecer o regime de *apartheid* que predominava na África do Sul, o que colocaria por terra qualquer esforço de aproximação com o continente africano, em vigor desde o governo Geisel. A “OTAS” significaria também a submissão aos norte-americanos para conter os soviéticos, o que significaria um regresso à condição de satélite dos Estados Unidos e traria instabilidade e violência ao Atlântico Sul; o que redundaria em uma transferência das tensões entre as superpotências para uma região limítrofe ao Brasil, algo inaceitável para as orientações de política externa do último governo militar.

O presidente João Figueiredo também se recusou a apoiar a posição norte-americana nos casos da crise polonesa de 1980, assim também como negou-se a endossar a tentativa de intervenção norte-americana na Nicarágua e no Suriname em 1982 e 1983, respectivamente, para derrubar governos de esquerda. A política externa brasileira para a

⁷ Os seis anos do governo Figueiredo inauguraram uma constante rotina de viagens de Estado, só comparadas, em número, com os governos FHC e Lula. Destacam-se visitas inusitadas de Figueiredo ou Saraiva Guerreiro a países como Zâmbia e visitas de chefes de Estado do Gabão e de Madagascar. O presidente também visitou todos os países sul-americanos, tendo recebido visitas de todos os líderes desses Estados (exceção de Pinochet)

África, que apoiava regimes pró soviéticos e mantinha grandes negócios em países como Angola, Guiné Bissau e Cabo Verde, também entrou em choque direto com o governo dos EUA, que naquela altura, apoiava o regime do *apartheid* na África do Sul e os guerrilheiros da UNITA.

O Brasil também se negou a participar de boicotes comerciais contra a União Soviética promovidos pelos Estados Unidos, por conta da invasão ao Afeganistão em 1979 (apesar de condenar tal ação). Em fins de 1981, o Brasil rompeu um antigo acordo *agreement* com os EUA, voltando a conceder subsídios aos exportadores nacionais. O motivo alegado era de que Washington concedia a mesma benesse aos seus produtores (BANDEIRA, 1995: p. 173).

Em relação à América Latina, surgia a necessidade urgente para o governo brasileiro de organizar e unificar o continente em torno de sua liderança. Nesse sentido, o Brasil negava-se a colaborar com a política de Ronald Reagan para militarizar a região e restabelecer as doutrinas da bipolarização, além de estreitar vínculos com todas as nações do continente. Nesse sentido, Figueiredo reativou relações diplomáticas com Cuba, suspensas desde 1964.

Um dos principais legados para a América Latina entre 1980 e 1982 foi a virada de Brasil e Argentina para um processo de integração de longo prazo (CERVO, 2004: p. 257). A instabilidade das instituições, as dificuldades econômicas e o ressurgimento dos regimes de força, patrocinados pelos EUA de Reagan, evidenciaram a necessidade de uma unidade regional menos retórica e mais efetiva. As iniciativas de integração passaram a buscar externamente o que o desenvolvimentismo estatal não conseguia mais sustentar.

O desentrelaçamento prático de relações com a Argentina somente se concretizaria a partir do governo João Baptista Figueiredo, o mesmo que apoiaria os argentinos na crise das Malvinas. A grave situação econômica pressionava o governo brasileiro a promover uma nova abertura de paradigmas inédita na história: de mais tolerância e cooperação efetiva com os vizinhos.

A assinatura do Tratado de Itaipu-Corpus em outubro de 1979 representou um marco nas relações bilaterais, praticamente estagnadas até então. Tal imbróglio era o espólio que impediu por anos a construção de relações em bases sólidas de confiança, visto que o tema abarcava questões geopolíticas, extremamente sensíveis nas mãos dos antigos governantes brasileiros.

O que se percebera era que tanto Argentina quanto Brasil cederam em grande parte das suas históricas reivindicações em relação à compatibilização das águas de Itaipu, o

que evidencia o interesse mútuo nos dois países em estreitar vínculos. A facilidade com que o acordo fora alcançado surpreendeu até mesmo o chanceler brasileiro Ramiro Saraiva Guerreiro, que esperava que os argentinos fossem mais duros e intransigentes em relação à cota de 20 turbinas para Itaipu, como queria o Brasil (GUERREIRO, 1992: p. 95).

A assinatura do Tratado de Itaipu Corpus representou não somente o final prático das desconfianças entre as duas nações que permearam durante os anos 70, mas também, simbolicamente, demonstrou que não havia mais entraves históricos para que realmente as relações bilaterais pudessem adquirir um caráter permanente e menos circunstancial⁸.

A ratificação pelo Brasil do Tratado de Montevideo de 1980 também se configurou como um marco importante para as relações sul-americanas e para negociações posteriores. Os mecanismos previstos em tal acordo configuraram-se o marco básico para a formação de uniões aduaneiras comuns em todo o continente, possibilitando o ingresso de outros países fora da região da Bacia do Prata. A formação da ALADI (Associação Latino-Americana de Integração) buscava desentravar e dinamizar a antiga ALALC (Área Latino-Americana de Livre Comércio) de 1960 e que perdera muito de seu fôlego ao longo dos anos 70⁹.

O Brasil também tentou empreender grandes reforços para reagrupar a recém-formada ALADI juntamente com os países do Pacto Andino: “Imagino que a América Latina possa estar superando questões como o reducionismo ideológico das potências”, alegava o chanceler brasileiro Saraiva Guerreiro à Revista brasileira “Isto é” de 27 de setembro de 1981.

Configurou-se também como uma grande etapa na superação das divergências a visita do presidente João Baptista Figueiredo a Buenos Aires em maio de 1980, a primeira de um chefe de Estado brasileiro à capital argentina desde 1935 (a última havia sido feita por Getúlio Vargas ao General Agustín Justo, 45 anos antes). Na declaração oriunda do encontro, ambos os presidentes adotaram posições conjuntas inéditas para os problemas

⁸ O chanceler brasileiro Saraiva Guerreiro dissera em suas memórias que “sem a eliminação desta controvérsia [Itaipu-Corpus] não teria sido possível desenvolver as relações com a Argentina no grau de intimidade e confiança mútua que as caracterizou no governo Figueiredo e que criou as bases para o seu incremento progressivo em governos sucessivos. Sem a eliminação desta controvérsia, teria sido impossível a política latino-americana de Figueiredo. Não seria, pois, exagerado dar alguma ideia, esquemática que seja, do processo seguido para acabar com o aparentemente intratável diferendo” (GUERREIRO, 1992: p. 92).

⁹ Esse fracasso se deveu à falta de sincronia política e de ausência de padronização das tarifas alfandegárias, motivo que redundou no afastamento chileno da Alalc no final dos anos 70.

mundiais como a condenação ao *apartheid* sul-africano, bem como também “às estruturas verticais de poder”.

Durante este encontro, foram assinados numerosos tratados bilaterais básicos de convivência: acordos de cooperação na área de defesa, incentivos a intercâmbios comerciais, complementação entre os sistemas elétricos, construção de pontes nas regiões de fronteiras, a formação de empresas binacionais além de acordos preferenciais de tarifas alfandegárias. Concordou-se também em criar um mecanismo de consultas permanentes para as questões mundiais mais urgentes, o que apontava para uma convergência sem precedentes.

A assinatura de um acordo de cooperação nuclear, naquela ocasião¹⁰, sepultou qualquer possibilidade de conflito entre Argentina e Brasil que ainda pudesse existir no imaginário dos militares das duas nações, o que aumentou consideravelmente a confiança mútua. Colocava-se assim um ponto final definitivo aos receios nucleares que prevaleciam até os anos 70.

O próprio líder da Junta Militar Argentina, Jorge Rafael Videla, considerava as relações com o Brasil como uma prioridade para o seu país, após a crise da dívida externa atingir em cheio a combalida economia de Buenos Aires a partir de 1980. Com o protecionismo norte-americano e europeu, Brasília consolidou-se em um curto espaço de tempo como o segundo maior fornecedor de produtos para a Argentina, já em 1981 (BANDEIRA, 1987: p. 68).

Tais esforços descritos acima demonstram a grande preocupação dos países latino-americanos, em especial o Brasil, em criar mecanismos sólidos de cooperação regional e que naquele momento encontravam-se praticamente estáticos. A América Latina, como espaço vital para o Brasil se configurava como uma prioridade óbvia para a diplomacia universalista do último governo militar, apesar da anacrônica falta de cultura cooperativa no continente.

Entre os membros do governo brasileiro, surgia a percepção unânime de que o Brasil, naquele momento de graves adversidades internacionais, precisava do seu continente como parte crucial para sustentar seu desenvolvimento e gerar divisas capazes de gerar receitas para ao pagamento dos juros da crescente dívida externa. O fortalecimento das instituições já existentes e a criação de novos mecanismos de integração no continente seriam uma grande prioridade nos últimos anos do regime militar brasileiro.

¹⁰ O Brasil acertou a cessão de 240 quilos de urânio enriquecido aos argentinos para fins pacíficos em 1980. O acordo nuclear, assim como a assinatura do Tratado de Itaipu corpus

No quadro da política internacional, o Brasil realizou uma série de críticas nos foros internacionais relacionadas ao congelamento das estruturas de poder do sistema internacional e às dificuldades de inserção dos emergentes em uma “ordem mundial” dominada pelos “mais fortes” ao longo do último governo militar. Tais reclames evidenciavam a enorme insatisfação demonstrada pela instabilidade política internacional, pelas deficiências dos sistemas econômicos mundiais (baseados no protecionismo, que representou um decréscimo de quase 10% de ingresso de dólares para o país na primeira metade de 1982) e por “estatutos” de poderes internacionais extremamente estratificados para a inserção dos emergentes.

A mudança de perspectivas da diplomacia brasileira entre 1979 e 1985 expunha também uma grande contradição em relação aos anos anteriores e reforçava a incipiência das novas doutrinas de política externa recém-adotadas pelo Brasil: Figueiredo era chefe do Serviço Nacional de Informações do governo Médici, fora eleito indiretamente; *a priori* o Brasil ainda era uma ditadura comandada por um General presidente; o mesmo regime que via com simpatia o isolamento do governo argentino uma década antes. O apoio ao respeito, à boa convivência, aos princípios e às leis eram, por vezes, vistos como “inusitados” por grande da imprensa nacional, já que o Brasil se portava exatamente como uma nação democrática pelo menos em termos de política externa, apesar do predomínio dos militares no poder.

Durante um duro discurso realizado na abertura da 37ª Assembleia Geral da ONU em 1982, o presidente João Figueiredo condenaria de forma veemente a “asfixia” econômica e política das nações do sul e reclamaria publicamente do tratamento “injusto” dado pelas nações ricas ao Brasil. Criticava-se também a instabilidade e a “deriva” do mundo naquele momento e o regresso às condições de exportadores de matérias-primas. O governo brasileiro não escondia seus ressentimentos com os grandes centros de poder, responsáveis pelo arrocho das condições econômicas do país, principalmente em termos de tecnologia e fluxos de capital. O pronunciamento adquiriu um tom claro de denúncia e que, de forma marcante, destacou-se entre todos os pronunciamentos já realizados pelo Brasil naquela Assembleia:

(...). É a gravidade da situação internacional que traz às Nações Unidas, pela primeira vez, o Presidente da República Federativa do Brasil. Reaparecem hoje sinais que lembram de forma dramática as experiências da década de 30 e que levaram a criação desta organização (...). Nunca na História dessa organização, foram tão sérios os riscos e as ameaças à paz, à segurança e ao

progresso das nações. A ONU hoje se viu transformada com excessiva frequência em palco de confrontações estéreis (...). A condução da vida internacional depende hoje dos Estados mais poderosos que controlam esta organização e por que muitas vezes se contrapõe à causa da liberdade e da justiça (...). Não é possível persistimos na ilusão de que a harmonia mundial poderá alicerçar-se no excesso de capacidade de destruição dos mais fortes (...). Meu país vê com grave preocupação a ampliação do processo de transferência para as regiões menos desenvolvidas das tensões geradas pela confrontação entre as superpotências (...). São demasiadas as deficiências do atual ordenamento internacional. Trata-se de um quadro pobre em realizações e rico em problemas; pobre em criatividade e rico em manifestações de desorganizações; pobre em eficácia e justiça e rico em desperdício e desequilíbrios. Não posso ficar indiferente (...). É imperativo corrigir os graves defeitos que nele se sobressaem (...). Os anos 80 apresentam para os países do Sul um panorama obscuro, resultado de uma crise profunda do sistema econômico internacional (...). Manifesta-se uma regressão até mesmo nos débeis esforços de cooperação internacional para o desenvolvimento. (...) A interdependência entre as nações parece até mesmo resultar em tentativas de reconstrução de quadros hegemônicos ou sistemas de subordinação (...) e parece reduzir-se em um novo nome para a desigualdade (...). Foram poucos e insatisfatórios os aperfeiçoamentos que conseguimos introduzir. Tem sido também infrutífero os esforços do Terceiro Mundo no sentido de modificar as estruturas verticais de poder – em instituições como o FMI, o Banco Mundial e o GATT [atual OMC] – organismos claramente discriminatórios (...). Postulações repetidas há anos ou mesmo décadas chocam-se contra a impenetrável muralha do poder de veto de uns poucos (...). Os princípios de livre-comércio se limitam seletivamente e arbitrariamente aos fluxos de capital, enquanto permanece cerceada a transferência de tecnologia e se inibe a capacidade de atuação por parte dos países em desenvolvimento, atualmente grandes importadores de capital (...). As economias em desenvolvimento experimentaram nos últimos 3 anos uma deterioração das suas trocas jamais observada em sua História (...). Nossos esforços exportadores vêm sendo neutralizados por ingressos decrescentes de divisas, que configuram como uma verdadeira espiral de pauperização (...). Todas as nossas tentativas vêm sendo desbaratadas por barreiras protecionistas intransponíveis (...). A política econômica das grandes nações está destruindo riquezas sem nada construir em seu lugar¹¹.

Conforme demonstrado no discurso acima, as manifestações de violência geravam diversos focos de instabilidade internacionais e que contavam com o beneplácito das potências do norte, principalmente do governo norte-americano de Ronald Reagan e de Margareth Thatcher na Grã-Bretanha. Apesar de querer que os países emergentes continuassem sob sua órbita de influência, para o Brasil, as potências do norte não

¹¹ Trechos do discurso do presidente João Figueiredo na abertura da 37ª Assembleia Geral da ONU em 1982.

ofereciam condições financeiras e facilidades estratégicas para que os emergentes superassem as dificuldades dos anos 80.

4 – Conclusão:

A transnacionalização das economias mundiais, cujos efeitos começaram a se tornar mais evidentes e explícitos naquele momento, reduzira o papel dos Estados Nacionais e colocava os governos que adotaram o “desenvolvimentismo” como modelo econômico nos anos anteriores em situação difícil.

O grande desafio que se colocava para o Brasil no início dos anos 80 era o de como se ajustar às novas realidades de um mundo cada vez mais dominado pelas forças do livre-mercado, pela crescente interdependência entre as nações e pelos modelos neoliberais, em um momento claro de redemocratização e esgotamento dos regimes militares na América Latina. O início desta década representou o auge da reformulação do modelo de desenvolvimento econômico, que dessa vez, estaria mais atrelado ao cenário internacional e demandava que a política externa brasileira se reciclasse em torno das novas demandas externas.

De acordo com Sônia de Camargo (1988), os níveis de vendas externas do Brasil para o mundo começavam a se concentrar em outras regiões do mundo no início dos anos 80. Embora na época da guerra das Malvinas (1982), o Brasil ainda concentrasse 50% de seu comércio com os países “ricos”; em comparação com 1981; esse comércio havia apresentado variação positiva de somente 4%. Se comparados com outros “blocos” como a ALADI, embora representassem somente 20% do comércio exterior brasileiro, eles haviam apresentado variação positiva de mais de 35% entre 1981 e 1982.

Nesse sentido, já em 1982, os emergentes como o Brasil já cobravam dos países ricos, medidas de “descongelamento de poder” que seriam uma constante ao longo das décadas seguintes: melhores preços para as matérias-primas, transferência de recursos financeiros e de tecnologia de ponta, fim do protecionismo, dentre outros. A cooperação sul-sul, nesse sentido, adquiriria prioridade óbvia para os sucessivos governos brasileiros pós-redemocratização.

Desde então, Brasília tentava conciliar a ideia de autonomia com regionalismo. Somente assim, o nacional-desenvolvimentismo poderia ser alterado para um conceito mais moderno e abrangente, que levasse em conta o desenvolvimento continental. Tal política seria uma constante nos mais variados governos que se sucederiam e permeariam

de uma vez por todas a grande preocupação do Brasil com a estabilidade e o progresso da “sua” região.

Foi nesse contexto de crescentes dificuldades que, finalmente para a ditadura brasileira, após três governos militares de completa estagnação em termos de integração continental, entendia-se finalmente que o “interesse nacional” seria melhor atendido se fosse alinhado “umbilicalmente” ao “desenvolvimento regional”.

4 - Referências Bibliográficas:

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. *Relações Internacionais Contemporâneas: a ordem mundial depois da Guerra Fria*. Petrópolis: Vozes, 2005.

ANGEL, Alan e POLLACK Benny. *The legacy of dictatorship: political, economic and social change in Pinochet's Chile*. Liverpool: Institute of Latin American Studies, 1993

AYERBE, Luís Fernando. *Estados Unidos e América Latina*. São Paulo: Unesp, 2002.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *O Eixo Argentina-Brasil: O Processo de Integração da América Latina*. Brasília: UnB, 1987.

_____. *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina*. São Paulo: Ensaio, 1995.

CAMARGO, Sônia. *O universalismo de Figueiredo*. Rio de Janeiro: Convívio, 1988.

CARREIRO, Marcelo. *A construção de uma Comunidade de Segurança na América do Sul: A integração em defesa como estratégia de Integração Regional*. Rio de Janeiro: Dissertação de Mestrado do PPGHC/UFRJ, 2009.

CORREA (org.) Luís Felipe Seixas. *O Brasil nas Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2007.

CERVO, Amado Luiz (org.). *O Desafio Internacional: a política exterior brasileira de 1930 até os nossos dias*. Brasília: UnB, 1994.

_____. *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: FUNAG e IBRI, 2001.

CHESNAIS, François (org.). *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração e consequências*. São Paulo: Boitempo, 1990.

COUTINHO, Marcelo. *Crises Institucionais e Mudanças Políticas na América do Sul*. Rio de Janeiro: Tese de Doutorado do IUPERJ, 2008.

COSTA, Darc; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da (orgs.). *Mundo Latino e Mundialização*. Rio de Janeiro: Mauad, 2005.

GONÇALVES, Williams; MYAMOTO, Shiguenoli. *A política externa dos governos militares*. Rio de Janeiro: Revista Estudos Históricos, volume 06, 1993.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Lembranças de um empregado do Itamaraty*. Rio de Janeiro: Siciliano, 1992.

_____. *Visão da Conjuntura e o Comportamento Diplomático do Brasil*. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1982.

DEVOTO, Fernando; FAUSTO, Bóris. *Brasil e Argentina: Um ensaio de história comparada (1850-2002)*. São Paulo: 34, 2004.

HIRST, Monica. *Política Externa e Democracia: o caso brasileiro*. Rio de Janeiro:

LERDA. Juan Carlos e BAUMANN, Renato (orgs.). *A integração em debate: Brasil-Argentina-Uruguai*. Brasília: Universidade de Brasília, 1987.

MARTINS FILHO, José Roberto. *As Forças Armadas Brasileiras no pós Guerra Fria*. Fortaleza: Revista Tensões Mundiais, Volume 03, pp.78-89, 2006.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. *Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2006.

PECEQUILO, Christina Soreanu. *Introdução às Relações Internacionais: temas, atores e visões*. Petrópolis: Vozes, 2005.

ROCHA, Maurício Santoro (org.). *O Brasil e a América do Sul: Desafios no Século XXI*. Brasília: FUNAG, 2006.

SARAIVA, Miriam Gomes. *Política Externa, Política Interna e Estratégia de Desenvolvimento: O projeto de Brasil Potência Emergente*. Revista Sociedade em Debate, volume 4, número 1. Pelotas/RS: Universidade Católica de Pelotas, 1998.

_____. *As estratégias de cooperação sul-sul nos marcos da política externa brasileira*. Revista Brasileira de Política Internacional: volume 50, nº 2, 2007.

TOKATLIAN. Juan Gabriel. *O Cone Sul e suas relações internacionais: um espaço de cooperação para a América do Sul*. Revista de Política Externa, volume 17, nº 1, 2008.

VIZENTINI, Paulo Fagundes (org.). *A Grande Crise: a nova (des) ordem internacional dos anos 80 aos 90*. Petrópolis: Vozes, 1992.