**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO CIÊNCIA POLÍTICA**

**DÉCADA DE 1970: A POLÍTICA EXTERNA E O PAPEL DO ITAMARATY
KARLA LISANDRA GOBO**

**SÃO PAULO
2007**

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO CIÊNCIA POLÍTICA**

DÉCADA DE 1970: A POLÍTICA EXTERNA E O PAPEL DO ITAMARATY

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre.
Orientadora: Professor Dr. Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira.

**SÃO PAULO
2007**

DÉCADA DE 1970: A POLÍTICA EXTERNA E O PAPEL DO ITAMARATY

KARLA LISANDRA GOBO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre.
Orientadora: Professor Dr. Amâncio Jorge Silva Nunes Oliveira.

Aprovado em: __/__/__

Conceito: _____

BANCA EXAMINADORA

Professor Dr. Amâncio Jorge Silva Nunes Oliveira
Universidade de São Paulo
Presidente

Professor Dr. Rafael Duarte Villa
Universidade de São Paulo
Membro

Professora Dra. Janina Onuki
Universidade Estadual Paulista
Membro

DEDICATÓRIA

Além de mim, penso que talvez seja justo dedicar este trabalho àqueles que estiveram mais próximos de mim durante o seu processo. São eles: Ricardo, Telúrio e Mafalda, principais responsáveis pelo meu bom humor nos últimos tempos.

AGRADECIMENTOS

Ao chegar ao final olho para trás e vejo que ainda devo muito aos meus professores da graduação que têm um respeito e uma dedicação inigualável ao processo de saber científico e aos estudos de seus alunos. Dentre eles estão: Prof. Dr. Rafael Duarte Villa que me impulsionou para os estudos de política externa e me suportou quando achava que não era capaz de fazê-los. Prof. Adriano Nervo Codato que me auxiliou na construção e no rigor de um trabalho acadêmico e que, para mim, continua sendo um ícone de dedicação e competência, aos Professores: Dr. Renato Monseff Perissinotto, Dr. Paulo Roberto Neves Costa, Dr. Mario Fuks, Dra. Miriam Adelman que, para além das capacidades intelectuais, sempre confiaram e me ajudaram na construção do conhecimento.

Ao olhar para o meu passado mais recente sinto a necessidade de agregar mais algumas personalidades a esta fila, que espero ser cada vez mais longa, o leitor e arguidor atencioso que fora o Prof. Dr. Amâncio Jorge Silva Nunes Oliveira durante o período de orientação. Além do já citado Prof. Dr. Rafael Duarte Villa e Dra. Janina Onuki pela capacidade de julgamento e auxílio no decorrer do trabalho. No presente ainda fica por agradecer as secretarias do departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, que certamente nos fazem repensar o senso-comum acerca da 'baixa produtividade' da burocracia brasileira.

Agradeço à CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – que me trouxe sossego e tranquilidade para prosseguir.

Por fim, agradeço às pessoas que estão ao meu lado e que dia-a-dia me ajudam a seguir em frente, a minha mãe pelas palavras duras que me desafiam, ao meu doce Ricardo, às minhas amigas Fábria, Eliane, Marina, Ingrid, Renata, Ana Paula, Vânia, Lennita e Julia, por estarem sempre perto e por dividirmos as angústias e as dificuldades de tentar ser adulto e mostrar que ainda podemos dar certo, apesar de nossas difíceis escolhas.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar a política externa nos governos Médici e Geisel (1969-1979) e qual a posição do Itamaraty num governo fortemente centralizador, no qual o Presidente da República se apresenta como a figura chave no processo de formulação e implementação de políticas. Pretende-se, pontuar precisamente as mudanças ocorridas de uma gestão para outra, através da análise dos direcionamentos de cada governo em conjunto com o cenário internacional no qual elas foram desenhadas. Muito embora, o objetivo principal deste trabalho seja a análise da política externa nos dois períodos, é importante observar como se dá relação do Itamaraty com o governo ditatorial militar da época, se há uma relação de subserviência ou independência em relação ao Presidente da República e a corporação militar que o cerca. Enfim, a hipótese central deste trabalho é de que há uma política externa muito semelhante nos dois governos e que é possível implementá-la, na medida em que esse aparelho de Estado tem uma 'liberdade' de atuação, ou seja, tem à sua frente um corpo burocrático especializado que sofre pouca influência do Presidente da República com um cenário internacional favorável para sua adoção.

PALAVRAS CHAVE: Política Externa, Itamaraty, Governo Médici, Governo Geisel, Conjuntura Internacional.

ABSTRACT

The purpose of this job is analyze the foreign policy on the governments Médici & Geisel (1969-1979) and which the standpoint of the Itamaraty on a government heavily centered, which the Republic president presents himself as the key into the formulation and implementation process. Off for to punctuate precisely the changes occurred from an administration to another, via the analysis from the direction of each government in conjunction with the scenery international on which they had been engineered. Although, the main objective of this job is the analysis from foreign policy on the two periods, it's important observe as the relation of the Itamaraty with the military dictatorial government on this age, if there is a relation of subservience or independence in relation to the President and the military corporation which fence him. At last, the central theory of this job is that exists a foreign policy very similar on the two governments and that it is possible implemented it, so far as this appliance of State have some 'freedom' of acting, in other words, have in front a bureaucratic body specialized that suffers less influence of the Republic President with a international scene positive about to yours adoption.

KEYWORDS: foreign policy, Itamaraty, Médici government, Geisel government, Internacional surmises.

SUMÁRIO

DECÁDA DE 1970: A POLÍTICA EXTERNA E O PAPEL DO ITAMARATY

Resumo	06
Abstract	07

INTRODUÇÃO	10
-------------------------	----

1. PRIMEIRO CAPÍTULO

1.1 A política externa como campo autônomo de análise.....	16
1.2 Panorama mundial.....	18
1.3 Regime ditatorial militar.....	22
1.4 Análise da Literatura.....	25
1.5 A proposta de análise deste trabalho.....	29
1.6 Política Externa Independente (PEI).....	40
1.7 Política externa brasileira após o golpe ditatorial militar de 1964.....	43
1.8 Paradigmas da política externa na década de 1970.....	48

2. SEGUNDO CAPÍTULO

2.1 Algumas considerações acerca da política externa no governo Médici.....	51
2.1.1 O direcionamento dado à Diplomacia do Interesse Nacional.....	52
2.1.2 Alguns resultados da Diplomacia do Interesse Nacional.....	53
2.1.3 A geografia da política externa no governo Médici.....	56
2.1.4 Objetivo da Diplomacia do Interesse Nacional.....	66
2.2 Algumas considerações acerca da política externa do governo Geisel.....	67
2.2.1 Aspectos conjunturais.....	67
2.2.2 Pragmatismo, Responsabilidade e Ecumenismo.....	71
2.2.3 A geografia da política externa brasileira no governo Geisel.....	73

3. TERCEIRO CAPÍTULO

3.1 Conjuntura internacional e política externa: uma análise mais sistemática.....	81
3.2 Posição da política externa frente ao cenário internacional.....	85
3.3 Conjuntura internacional e o corpo de profissionais treinados: uma equação que favorece a aplicação do modelo.....	86
3.3.1 Europa e Estados Unidos.....	87
3.3.2 África.....	90
3.3.3 Ásia.....	93
3.3.4 Oriente Médio.....	95
3.3.5 América Latina.....	96
3.4 Síntese dos ajustes observados no período.....	98

4. QUARTO CAPÍTULO	
4.1 A política externa e o Itamaraty pelos seus atores.....	101
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	113
6. ENTREVISTAS.....	119
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	120

Introdução

*Na vida sou passageiro
Eu também motorista
Fui trocador motoneiro
Antes de ascensorista
Tenho dom pra costureiro
Para datiloscopista
Com queda pra macumbeiro
Talento pra adventista
Agora sou mensageiro
Além de pára-quedista
Às vezes mezzo engenheiro
Mezzo psicanalista
Trejeito de batuqueiro
A veia de repentista
Já fui peão boiadeiro
Fui até tropicalista
O outrora fui bom goleiro
Hoje sou equilibrista
De dia sou cozinheiro
À noite sou massagista
Sou galo no meu terreiro
Nos outros abaixo a crista
Me calo feito mineiro
No mais vida de artista
Itamar Assumpção*

O objetivo deste trabalho é trazer à luz um tema explorado na Política Externa Brasileira, mas ainda pouco esclarecido, que é política externa nos governos Médici e Geisel (1969-1979). Os trabalhos que discutem essa temática muitas vezes são de cunho historiográfico e não têm como preocupação central dar a tonalidade precisa das mudanças ocorridas na transição de um governo para outro. O que se pretende, portanto é pontuar precisamente essa mudança, através das análises das decisões observadas em cada governo, juntamente com o cenário internacional no qual elas foram desenhadas, já que, principalmente em política externa, é impossível olhar somente para as ações, é preciso também observar a conjuntura no qual esse processo foi sendo construído. Em outras palavras, como observou muito bem o embaixador Alberto da Costa e Silva “a política externa que você faz depende da política externa que os outros fazem [...] você tem que ajustar sua política a dos outros, aos estímulos e contratemplos que os outros provocam”. (Entrevista em 09/09/2006)

Para explicar as mudanças ocorridas de um governo para outro procuro confrontar as ações tomadas no governo Médici com as do governo posterior – Ernesto Geisel – e observar como a literatura e os atores da época vêem essas mudanças e a condição de elaboração e implementação da política externa num

período em que o executivo tem fortes prerrogativas no processo decisório¹. Dito de outra forma, embora o objetivo principal deste trabalho seja a análise da política externa nos dois períodos, é importante observar como é a relação do Itamaraty com o governo ditatorial militar da época, se há uma relação de subserviência ou independência, ou seja, se, apesar de se tratar de um período com extrema centralidade na figura do Presidente da República, o Itamaraty tem uma certa liberdade para formular e implementar a política externa brasileira, e, se, dessa forma, o Itamaraty, a despeito dos discursos da época, tem um modelo próprio para atuação no cenário internacional. Enfim, a hipótese central deste trabalho é de que há uma política externa muito semelhante nos dois governos e que é possível implementá-la, na medida em que esse aparelho de Estado tem uma ‘liberdade’ de atuação, ou seja, que tem à sua frente um corpo burocrático especializado que sofre pouca influência do Presidente da República e que há um cenário internacional favorável para sua adoção. Em outras palavras, procuro analisar a instituição enquanto formuladora e implementadora de um modelo de política, ou seja, como *locus* que direciona a política externa da época.

Enfim, o objetivo deste trabalho é fornecer uma outra interpretação sobre a Política Externa nos governos ditatoriais militares de Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) e Ernesto Geisel (1974-1979). Essa interpretação parte do pressuposto de que a política externa seria um campo que não estaria, como é característica dos demais nesse período, centrada no Presidente da República, mas sob o controle do Itamaraty, que tem uma burocracia de carreira recrutada através de exames e de uma formação fortemente meritocrática, essa estrutura organizacional daria um caráter mais autônomo frente aos demais, principalmente porque é vista de modo diferente pelos militares, por se tratar de uma estrutura muito semelhante, há um certo respeito pelo corpo diplomático, de acordo com os entrevistados há um respeito dos militares pelo Itamaraty, de enxergá-los como uma “corporação irmã”. Em outras palavras, o Itamaraty seria um órgão capaz de

¹ De acordo com CHEIBUB e LIMONGI (1999): “As alterações constitucionais introduzidas pelo regime militar acabaram por elevar o Executivo à posição de principal fonte de iniciativa legislativa. Na vigência da Constituição de 1946, as leis de iniciativa do Executivo corresponderam a 43% do total de leis do período, participação que aumentou para 89% no período militar” (p. 48-9)

formular e implementar suas políticas sob um regime com poderes fortemente centrados na figura do Presidente da República. Além dessa capacidade, a política externa brasileira do período segue os mesmos princípios de modernização e nacionalização presentes na política e nos discursos no cenário interno. Enfim, sendo uma política que fica sob o julgo do corpo burocrático do Itamaraty, ela não apresenta grandes mudanças nos governos ditatoriais militares, ou seja, o desenvolvimento econômico e os princípios nacionalistas sempre aparecem como a linha mestra das ações do Brasil no exterior. O único período que se nota esses objetivos serem relegados a um segundo plano é no governo Castelo Branco (1964-1967), em que a segurança e o alinhamento irrestrito com os EUA emergem como principais objetivos da política externa e o Itamaraty passa por um momento de recolhimento nas suas ações.

Embora seja ainda uma área muito jovem, pois o processo de institucionalização da área de Relações Internacionais se inicia nos anos de 1950 nos Estados Unidos, nos anos recentes, no Brasil, ela vem experimentando um aumento na sua produção acadêmica. MIYAMOTO (1999, p.90) aponta para algumas variáveis explicativas para este fenômeno:

Em primeiro lugar, o processo de integração envolvendo Brasil e Argentina em meados da década passada e que, ampliado, deu lugar ao Mercosul; em segundo lugar, a estabilidade econômica, em bases mais sólidas; e, em terceiro lugar, o próprio processo de globalização/regionalização. Além, é claro, de outros temas que, levados a conhecimento público, tem incentivado alunos tanto de graduação, quanto de pós-graduação, em nível de pesquisa contemplando temas específicos em Relações Internacionais. Entre esses poderíamos arrolar a queda do muro de Berlim, o conflito na guerra do Iraque contra o 'resto do mundo', o fim do *apartheid* na África austral, o terrorismo africano, as migrações internacionais, o tráfico de drogas, a questão ambiental, os nacionalismos etc

Como se pode perceber, um grande número de trabalhos estão centrados em análises de conjuntura ou acontecimentos que se desenrolaram no final da década de 1980 e no início dos anos 1990. Dessa forma, as análises referentes à política externa na década de 1970 fazem parte de estudos mais genéricos sobre o governo ditatorial militar, em outras palavras, não estão no centro da análise. O que se pretende, portanto, além de refutar alguns pontos das análises correntes

sobre a temática, é identificar o papel do Itamaraty na formulação e consecução da política externa brasileira durante a década de 1970. A bibliografia referente a essa temática, não conta com uma análise da questão, que é um dos pontos-chaves para se entender a retomada dos princípios da Política Externa Independente² do governo Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964) pelo governo Costa e Silva (1967-1969), assim como sua manutenção durante a década de 1970. Em outras palavras, é necessário introduzir nos estudos de política externa o papel do Itamaraty, principalmente quando se trata de um aparelho, que, ao que parece, consegue se libertar da excessiva centralização política comum aos regimes ditatoriais.

Dadas essas considerações iniciais, o primeiro capítulo trará apresentação sobre os argumentos centrais das principais análises sobre o período, além de uma análise da conjuntura e das características da política externa desde o governo João Goulart. Essa retomada é necessária para se compreender os princípios norteadores da política externa na década de 1970, já que se defende a retomada dos princípios da Política Externa Independente do governo Jânio Quadros e João Goulart.

O segundo capítulo trata do cenário interno e externo que propicia a retomada de um determinado modelo de política externa, neste primeiro momento irá se priorizar a apresentação das ações e alianças feitas em cada uma das gestões.

O terceiro capítulo faz uma apreciação mais sistemática dos pontos de semelhança e diferença entre as duas gestões. Enfim, o objetivo deste capítulo é demonstrar os ajustes feitos durante os dois governos, analisá-los à luz da conjuntura da época, assim como demonstrar o papel implementador do Itamaraty nesse período. Em outras palavras, comprovar como a política externa nos governos Médici e Geisel é a mesma, ou seja, que não há uma mudança de

² Os princípios básicos da PEI são: expansão das exportações brasileiras para todos os países, inclusive socialistas; defesa do direito internacional, da autodeterminação dos povos e na não intervenção nos assuntos internos de outros países; política de paz, desarmamento e coexistência pacífica; apoio à descolonização completa de todos os territórios; formulação autônoma de planos nacionais de desenvolvimento e de encaminhamento da ajuda externa. De forma concreta, o Brasil reconhece países socialistas, opõe-se às pressões diplomáticas contra Cuba, condena o colonialismo português na África e se aproxima dos países latino-americanos.

programa, mas somente um ajuste – processo mais corriqueiro de uma gestão para outra - na política externa, que se dá devido a um modelo implementado por um corpo burocrático com possibilidades, tanto no cenário interno com a liberdade de atuação do Itamaraty quanto no mercado internacional, onde se principia um processo de arrefecimento da bipolarização mundial gerado no pós-guerra, somada às crises de petróleo de meados da década estimulam a diversificação de parceiros.

E, por fim, o quarto capítulo, que procura dar voz aos agentes da época, ou seja, através de entrevistas, procurou-se esclarecer ou confirmar alguns pontos da literatura, e essas conversas serão tratadas num capítulo à parte para que o leitor possa ter uma noção das falas dos atores que atuaram no período. É importante também ressaltar que o processo de escolha desses atores procurou equilibrar aqueles que atuaram mais diretamente em uma ou outra gestão, para se ter clareza do processo no Itamaraty.

Enfim, a presente proposta de análise parte do pressuposto que a política externa geiseliana, apesar de mais arrojada, segue o mesmo programa e as mesmas metas da política externa do período Médici, que, por sua vez, segue os princípios da Política Externa Independente do período Jânio Quadros e João Goulart (1961- 1964) que visa, basicamente, a autonomia nas relações externas e a busca de um tratamento diferente no cenário internacional. Nos discursos políticos da década de 1970 o país é tratado não como um país de terceiro-mundo, mas de uma “potência média emergente”³, que se encontra numa situação econômica, social e política de rápida evolução. A partir da análise bibliográfica e de entrevistas⁴ se pretende analisar quais são as variáveis que explicam a continuidade do modelo da política externa brasileira durante a década de 1970 e se o Itamaraty pode ser apontado como o grande responsável por esse processo. A conjuntura da época e a centralidade decisional nas mãos de uma burocracia de carreira são duas variáveis que podem dar conta, não só da

³ Terminologia que classifica a condição do Brasil no cenário internacional.

⁴ O trabalho tinha por objetivo analisar também os documentos da época que se encontram na biblioteca do Ministério das Relações Exteriores, no entanto, esses documentos foram retirados para a informatização do acervo, impossibilitando assim sua visualização e análise, problema esse que pretendo corrigir ao dar continuidade a esse trabalho.

retomada dos princípios da Política Externa Independente, como também da manutenção desse paradigma ao longo dos dois governos ditatoriais militares que governaram o Brasil durante toda a década de 1970.

PRIMEIRO CAPÍTULO

1.1 A política externa como campo autônomo de análise

Antes de explanar propriamente sobre o objeto de estudo proposto pelo trabalho é importante fazer uma breve apresentação do campo de análise, assim como seu esforço para delimitar seu campo de atuação desde os anos 1950. O estudo da política externa envolve diversas atividades dedicadas a entender e explanar sobre os processos próprios da política externa e o comportamento dos atores no mundo político (NEACK, 1999).

Sendo um campo de pesquisa razoavelmente novo, seus pesquisadores ainda estão tentando circunscrever o objeto e limites desse campo, ou seja, estabelecer os dados estruturais de forma objetiva, que apesar de próximo é diferente das relações internacionais e da política comparada.

NEACK (1999) identifica duas gerações que faz análise de política externa, a primeira teria sido chamada de política externa comparativa e a segunda de análise de política externa.

A primeira geração, intitulada 'política externa comparativa' tem como meta principal se mover de um estudo de caso descritivo para a construção de uma explicação parcimoniosa dos caminhos da política externa nos estados. Para isso usam técnicas modernas das ciências sociais e análise comparativa de comportamento nos Estados. Muitos estudiosos dessa primeira geração adotaram os modelos quantitativos e modelos da ciência positivista⁵ de construção teórica e metodológica. Essas explicações produzem estudos gerais, enfatizando o tipo ideal de estados nações, características sociais e modelos de comportamento, incluindo como ligação modelos sistemáticos de decisão.

⁵ Esse modelo de uma ciência positivista que surge mais fortemente no século XIX, busca compreender a sociedade de forma objetiva. Em outras palavras, procura encontrar respostas precisas a partir de métodos de análises das ciências naturais, ou como é mais comum no campo da ciência política contemporânea, nas ciências exatas.

No entanto, há algum tempo estudiosos de política externa têm repensado o paradigma da política externa comparativa, optando por diferentes visões da construção teórica.

Segundo os autores, essa primeira geração, na expectativa de se construir um campo rigoroso de análise baseada no positivismo e nos métodos quantitativos acaba excluindo algumas tradições teóricas. A recusa ao positivismo da primeira geração faz com que a segunda geração volte sua atenção sobre o contexto político no qual cada generalização tem sido conduzida

Para entender a orientação positivista da Política Externa Comparativa é preciso levar em consideração que eles tinham a esperança de compreender a política no mundo real. O estudo da PEC (da primeira geração), como os estudos de política internacional e política comparada, claramente refletem ‘os caminhos da dominação política da pesquisa em Ciências Sociais nos anos 1950 e 1960⁶, período em que as Ciências Sociais, principalmente nos Estados Unidos, tornam-se mais científicas e menos sociais ou históricas. De acordo com FERES (2000), o tipo de pesquisa proposto pelos comportamentalistas – como são chamados os adeptos dessa corrente analítica -, baseado na técnica de *survey*, que consiste em coleta e análise de dados geralmente a partir de questionários, demanda muitas horas de trabalho, um alto grau de investimento e uma estrutura institucional. Essa estrutura do campo fez com que eles se tornassem muito dependentes das fontes de financiamento privadas e públicas, essa relação acabou gerando o controle e seleção dos temas de pesquisa, os temas mais controversos eram deixados de lado pelos cientistas políticos, que precisavam de recursos para desenvolver os seus trabalhos e de publicações para suas carreiras. Com isso, acabaram por enaltecer uma versão mais conservadora do liberalismo americano, até os aspectos mais problemáticos da política norte-americana eram tomados por esses

⁶ Um dos objetivos dessa perspectiva era intensificar a objetividade científica, visando atender as necessidades criadas pela Guerra Fria, procurando mostrar que as Ciências Sociais são ferramentas importantes para se conseguir o controle social, sendo portanto “tão ou mais necessária quanto o controle de novas tecnologias proporcionado pelo avanço das Ciências Naturais” (FERES. 2000, p. 103)

‘cientistas’ como virtudes⁷, ao mesmo tempo em que passava a caracterizar o comunismo como uma patologia psicológica e social. Essa influência do positivismo nas relações internacionais e na política comparada diminui somente nos anos 1970 e 1980.

Duas importantes linhas emergem na política internacional a partir da década de 1960, uma apoiada nos modelos decisoriais para compreensão dos processos políticos e o modelo da teoria dos jogos para construção de alianças e guerras. Na política comparada, a teoria da modernização tinha formalizado um foco nas institucionalidade dos modelos de construção do Estado, que davam a base para que eles pudessem ser tidos como desenvolvidos ou em desenvolvimento. Pesquisas em ambos os campos tornam-se extremamente quantificadas, especialmente nas relações internacionais.

A segunda geração considera quatro pontos como importantes para se analisar a política externa: larga variedade de metodologias aceitando uma diversidade quantitativa e qualitativa de pesquisas técnicas; o desenho da pesquisa tendo como base muitas críticas teóricas e metodológicas; rejeita as conexões simples, considerando as contingências e interações complexas entre a política externa e os fatores políticos; atenta para os princípios teóricos das fontes domésticas da política externa, desenhando critérios gerais para comparação e áreas específicas; cuidado nos parâmetros do trabalho e explicitamente na ligação entre pesquisa e a política externa.

1.2 Panorama mundial

Depois de uma breve exposição sobre a condição dos estudos de política externa, é importante concentrar certo esforço na tentativa de compreender o cenário internacional com o qual a política externa brasileira está dialogando.

O período de outubro de 1969 a março de 1974 é o período classificado pelos historiadores como coexistência pacífica ou *détente*⁸. Para HOBBSBAWN

⁷ FERES (2000) apresenta como uma das falácias mais graves desse modelo a defesa de que a falta de participação popular seria de fato uma virtude democrática.

⁸ Afrouxamento da tensão Leste-Oeste que se dá a partir da década de 1950.

(1995), os anos de 1970 surgem como o marco divisório, é o fim dos chamados “anos dourados”, ou seja, é a marca do declínio da prosperidade do mundo capitalista desenvolvido devido à violenta crise que se abate nesta década.

A década de 1970 é marcada também pela multipolaridade política decorrente do “afrouxamento dos laços do sistema capitalista e subsistema socialista com seus satélites; o policentrismo econômico, resultante da prosperidade da Europa e do Japão, em grande parte patrocinada pelos norte-americanos; e a erosão do sistema americano, caracterizada pela crise financeira e moral que atingiu os EUA nesses anos” (SOUTO. 1998, p. 94). Essa crise financeira e moral é decorrente da crise do petróleo em 1973; pelos dez anos (1965-1975) de guerra no Vietnã e pela guerra do Yon Kippur em 1973.

A guerra do Vietnã desmoralizou e dividiu a nação em meio a cenas televisadas de motins e manifestações contra a guerra, destruiu um presidente americano; levou a uma derrota e retirada universalmente previstas após dez anos (1965-75); e, o que interessa mais, demonstrou o isolamento dos EUA. Pois nenhum de seus aliados europeus mandou sequer contingentes nominais de tropas para lutar junto às suas forças (HOBSBAWN, 1995, p. 241).

Enquanto a crise abala os EUA, a URSS sob a liderança de Leonid Brejnev conhece a fase de prosperidade soviética, também no sentido de maior abertura para o Ocidente.

O bloco Não-Alinhado representa uma força diplomática no cenário internacional, com reivindicações que se centram no anticolonialismo, na defesa ao desarmamento, na crítica aos blocos nucleares e das experiências nucleares. Em menos de quinze anos há quatro Conferências dos Países Não-Alinhados⁹.

A América Latina do final dos anos 60 e início de 70 é marcada pelo aparecimento de governos de orientação nacionalista-socialista: na Bolívia, o general Ovando Candia governa desde meados de 1969 com medidas nacionalistas e um ministério que se declara socialista; no Chile, o socialista Salvador Allende é eleito em setembro de 1970, sendo o primeiro governo socialista do continente a chegar ao poder pela via eleitoral e pacífica; no Peru, o

⁹ Em 1961, em Belgrado; 1964, no Cairo; em 1970 em Lusaka, na Zâmbia; e em 1973, em Argel.

general Juan Velasco Alvarado ascende ao poder em 1968 com uma política nacionalista radical.

Ao tomar posse em 1974 Ernesto Geisel se depara com um cenário que revela, após a queda nos preços dos barris de petróleo em 1973, a fragilidade do projeto “Brasil Grande Potência”¹⁰ ambicionado no governo Médici. A crise do petróleo marca o início do declínio do “milagre econômico”, onde a economia brasileira tem uma média anual de crescimento superior a 10% ao ano, índice comparado somente ao acelerado crescimento do Japão. (LESSA, 1997).

O aumento dos preços do petróleo no biênio 1973-1974 e o aprofundamento da crise econômica fizeram com que as condições internacionais se tornassem menos favoráveis, forçando o Brasil a enfrentar simultaneamente a crise energética, a restrição ao acesso aos mercados dos países desenvolvidos e a deterioração nos termos de troca. No plano doméstico, o desequilíbrio da balança comercial refletia o esgotamento da capacidade produtiva, o que impedia um aumento de exportações suficiente para responder às necessidades de importações. A conjunção desses fatores, acrescidos das perspectivas de declínio do comércio mundial, tiveram como resultante um desequilíbrio estrutural no balanço de pagamentos e colocaram a necessidade de transformações prementes na economia por meio de uma reorientação do processo de crescimento, capaz de superar as vulnerabilidades externas no setor econômico. (LESSA, 1997, p.6)

O cenário internacional ainda é marcado pela détente, ou seja pelo arrefecimento do conflito Leste-Oeste, além da crescente multipolaridade no aspecto econômico-tecnológico. De acordo com PASSOS (1998) três fatores podem ser considerados para a emergência desse quadro: o enfraquecimento da URSS com o cisma do bloco comunista concretizado com a saída da China, Iugoslávia e Albânia, além do início declínio econômico caracterizado pela queda em sua produção em âmbito mundial¹¹; alargamento da distância econômica entre o Norte e o Sul; além da emergência do Japão e Europa Ocidental como pólos de grande potência econômica.

A bipolaridade cede espaço à multipolaridade, ou melhor, ao equilíbrio de poder baseado em cinco vértices: Estados Unidos, União Soviética, China, Japão

¹⁰ Trata-se de um plano de governo de 265 páginas que pretende inserir o país no ‘Primeiro Mundo’ até o ano 2000. Nesse plano sete páginas estão destinadas à política externa, que está inserida no projeto na medida em que está destinada ao desenvolvimento.

¹¹ Segundo PASSOS (1998) em 1945 a URSS detinha 20% da produção total do globo, enquanto que na década de 1980 detinha 15% do mesmo volume.

e Europa. Uma entrevista de Nixon – então presidente dos EUA – deixa bem clara essa nova divisão de poderes.

Precisamos lembrar que o único período da História Universal em que tivemos uma fase prolongada de paz coincidiu com um equilíbrio de forças. É quando uma nação se torna muito mais poderosa do que os seus concorrentes potenciais que nasce o perigo de uma guerra. Creio, portanto, num mundo em que os Estados Unidos são poderosos. Acho que o mundo será mais seguro e melhor se tivermos os Estados Unidos, a Europa, a União Soviética, a China e o Japão fortes e saudáveis, cada um equilibrando o outro, não jogando um contra o outro, mas em verdadeiro equilíbrio” (PASSOS. 1998, p. 53)

No entanto, é bom lembrar o que os Estados Unidos pretendem compartilhar se restringe ao âmbito econômico-tecnológico e não político-militar, como demonstra Nixon num discurso a executivos de empresas em 1971: “Serão estes cinco que determinarão o futuro econômico e, como o poder econômico será a chave de outros tipos de poder, o futuro do mundo sob outros aspectos, no último terço deste século”. (PASSOS. 1998, p. 55). Portanto o que se percebe é que, no contexto da détente, há uma hegemonia político-militar dos Estados Unidos e uma hegemonia tecnológico-econômica em parcerias com outras potências.

É interessante destacar que nessa diplomacia da détente, os Estados Unidos passam a considerar tratamentos diferentes para os países do Terceiro Mundo, pois começa a se observar a heterogeneidade dos países que compõem o bloco terceiro mundista, assim, alguns países poderiam ser cooptados de maneira seletiva, correspondendo à perspectiva geopolítica da détente, que objetiva tirar os países da órbita de influência da URSS.

Em 1977, com a eleição de James Carter para a Presidência dos Estados Unidos, há um redirecionamento da política externa norte-americana, ou seja, há uma ênfase nas dimensões nuclear e ideológica, com acentuado apelo na questão dos direitos humanos. Essa mudança de rumos coloca a possibilidade de cooperação em alguns pontos com a União Soviética e a busca de resolução para os países do Terceiro Mundo, isso se pode notar numa declaração do Assessor de Segurança Nacional de Carter, Zbigniew Brzezinski (1990, p. 148-9):

Ao mesmo tempo, eu argumentei que nós deveríamos mudar daquilo que eu considerei nossa preocupação excessiva com as relações entre URSS e EUA, as quais poderiam somente cultivar tanto expectativas excessivamente eufóricas de uma parceria Americano-soviética (que poderia inspirar temores generalizados de um condomínio Americano-Soviético) ou preocupações históricas com a confrontação EUA-URSS. Contudo, eu senti que os Estados Unidos deviam dirigir-se para uma variedade de problemas do Terceiro Mundo, tanto por si próprios como através da cooperação trilateral com a Europa Ocidental e o Japão. A União Soviética deveria ser o ponto de foco do interesse americano em detrimento do resto da agenda global. (...).

A détente Leste-Oeste é desejável, mas é falso argumentar – como fez Kissinger – que a única alternativa a ela é uma guerra. A relação de détente é por sua natureza algo mesclado. Combina tanto elementos de competição e cooperação. Esta é a realidade oculta da relação Soviético-Americana, condicionada por forças históricas fortes, relação esta não provável de ser dramaticamente alterada no futuro.

Esse novo direcionamento dado à política externa norte-americana centrada na questão nuclear-ideológica se confronta, algumas vezes, com a da política externa brasileira, alguns exemplos desses conflitos são: a questão dos direitos humanos, o Acordo teuto-brasileiro com a Alemanha Ocidental que visa à transferência de tecnologia nuclear; além das restrições estadunidenses a produtos brasileiros no início do governo Geisel e a postura favorável do governo brasileiro ao governo pró-URSS de Angola.

1.3 Regime ditatorial militar

Embora a literatura apresente uma diversidade de tendências teórico-metodológicas que procuram explicar o golpe militar de 1964¹², o que se pretende aqui não é analisar as causas do golpe, mas suas características internas e externas.

CARVALHO (2004) estabelece três períodos do governo ditatorial militar: 1964/1968 período do governo Castelo Branco que oscilou entre a repressão e o abrandamento liderado pelas alas mais liberais das forças armadas. Os anos de 1968/1974 são caracterizados como os de maior endurecimento do regime aliado

¹² a marxista, a estruturalista, a intencional, e a da teoria dos jogos.

a um espantoso crescimento econômico. O último deles vai do período do presidente Geisel (1974) até o final da ditadura em 1985, marcado pelo início da abertura política, com as leis de repressão sendo aos poucos revogada. Neste momento tratarei de forma breve cada um deles.

O primeiro período é marcado pelo uso de instrumentos legais de repressão, os “atos institucionais”, que estariam presentes durante todo o regime, o primeiro deles¹³, suspendeu por dez anos os direitos políticos de muitos cidadãos, além de mecanismos como: aposentadoria forçada de funcionários públicos civis e militares, invasão a sindicatos e o fechamento de órgãos de cúpula do movimento operário e estudantil¹⁴. O segundo¹⁵ aboliu a eleição direta para presidente da República, dissolveu os partidos criados no pós-1945 estabelecendo assim um sistema de dois partidos (ARENA e MDB), ainda deu o direito do líder ao executivo de dissolver o parlamento, de intervir nos estados, decretar o estado de sítio ou de demitir funcionários civis e militares. De acordo com CARVALHO (2004) o “...direito de opinião foi restringido, e juízes militares passaram a julgar civis em causas relativas à segurança nacional” (p. 161)

Frente à mobilização de alguns setores sociais¹⁶ contra o regime, foi editado, em dezembro de 1968 o AI-5, que atingiu mais profundamente os direitos civis e políticos¹⁷.

Ao contrário dos dois outros presidentes do regime ditatorial militar, Emílio Garrastazu Médici era desconhecido do público até assumir a presidência da República e o fez mais como um dever militar a ser cumprido, que é retratada na sua hesitação em aceitar o cargo. BARBOZA (2002), seu chanceler, assim relata o telefonema recebido pelo general Médici no qual fora feito o convite para ministro das relações exteriores no período:

¹³ o primeiro ato institucional fora editado nove dias após o golpe ditatorial militar, ou seja, no dia 9 de abril de 1964.

¹⁴ Como, por exemplo, o CGT, o PUA e a UNE.

¹⁵ Editado em outubro de 1965.

¹⁶ Dentre os setores que se destacam na mobilização contra o regime estão: os setores operários e estudantis.

¹⁷ CARVALHO (2004) aponta que houve cerca de 4841 pessoas vítimas de perda de direitos políticos, aposentadoria, demissão, cassação de mandato principalmente concentradas nos anos de 1964, 1969, 1970.

“ - ...Leio nos jornais que o senhor será o futuro Presidente da República, e, assim, desejo formular os melhores votos pelo êxito de seu governo.

- Muito obrigado. É verdade, tive de ceder e aceitar a designação. A razão deste telefonema é que desejo convidá-lo para Ministro das Relações Exteriores” (2002, p. 180-1)

É também bastante documentada a capacidade delegativa do Presidente da República, que dividiu o governo em três grandes áreas: a militar, a política e a econômica. A área econômica seria coordenada pelo Ministro da Fazenda, Delfim Neto. As questões de ordem política couberam ao chefe da Casa Civil, Leitoão de Abreu. E os assuntos militares eram cuidados pelo Ministro de Exército, Orlando Geisel.¹⁸

O modelo econômico posto em prática durante o período Médici era definido como ‘produtivista’ “...segundo esta visão, um país subdesenvolvido precisa criar as melhores condições possíveis para o investimento especialmente o estrangeiro, de modo a acumular suficiente capital para promover a ‘arrancada’ do desenvolvimento econômico” (ALVES. 2005, p. 177). Esse objetivo tem em vista desenvolver o país a ponto de que ele possa figurar como uma potência mundial. No entanto, o ímpeto produtivista do ‘milagre econômico’ não resultou em melhoria das condições de vida dos mais pobres. De acordo com a pesquisa do DIEESE (1979), o número de horas de trabalho necessárias para dar conta de uma quantidade mínima de alimentos, aumentou em 50% nos anos do dito ‘milagre econômico’.

Durante a gestão Médici fora também promulgada uma lei que, baseada nos princípios de segurança nacional, autorizava a pena de morte por fuzilamento. Além da censura prévia em jornais, livros e meios de comunicação, até mesmo as universidades eram controladas¹⁹.

O início da abertura política se inicia com o presidente Geisel, em 1978 o Congresso votou a revogação do AI-5, o fim da censura prévia, a volta dos primeiros exilados políticos e o *habeas-corpus* para crimes políticos. No entanto,

¹⁸ Ao contrário dos ministérios dos seus antecessores, que eram comandados em sua maioria por políticos profissionais, no governo Médici há uma presença maior dos administradores.

¹⁹ De acordo com ALVES (2005) “O Aparato Repressivo do Estado de Segurança Nacional constitui-se de três elementos distintos, mas integrados: a vasta rede de informação política; órgãos e organizações diretamente responsáveis pelas ações repressivas em nível local; e os aparatos das Forças Armadas usados no controle político interno.” (p. 208)

de acordo com ALVES (2005), o governo Geisel foi capaz de assumir uma política oficial de abertura com uma realidade de repressão política.²⁰

Além do cenário internacional em crise, o governo Geisel tem que enfrentar uma crise interna, pois a coesão de vários segmentos da sociedade ao regime autoritário está condicionada às altas taxas de crescimento que o país vem experimentando desde o final da década de 1960 e que começa a dar sinais de esgotamento. Essa crise doméstica leva o governo Geisel a adotar um projeto de abertura política para transferir, a médio prazo, o poder aos civis em condições aceitáveis pela cúpula militar.

No plano econômico, o II Plano Nacional de Desenvolvimento²¹ desenvolvido no governo Geisel visa principalmente dotar o país de uma base industrial mais autônoma e menos sensível aos choques externos, principalmente no que diz respeito à energia, bens de capital e tecnologia.

1.4 Análise da Literatura

A literatura que trata da política externa brasileira, seja como objeto de estudo ou como parte explicativa de outros objetos, tem três modos diferentes de expor a problemática no período Médici e Geisel.

Uma linha interpretativa que poderia ser chamada de 'internalista', desenvolvida principalmente por MIYAMOTO (1986), vê o governo Médici como

²⁰ Nos anos de 1975-76 foram detidos, de acordo com a Anistia Internacional, mais de 2 mil pessoas em todo o Brasil, dessas 700 ficaram detidas e 240 foram 'adotadas' pela Anistia Internacional.

²¹ De acordo com LESSA, as metas a serem empreendidas pelo II PND compreendem, principalmente: consolidação de uma sociedade industrial moderna e de um modelo de economia competitiva, mediante a implantação de novos setores produtivos, criação e adaptação de tecnologias; destaque à política energética, com o intuito de reduzir a dependência em relação a fontes de suprimento externas; ajuste da estrutura econômica à situação de escassez de petróleo, dando-se especial atenção às indústrias de base, notadamente nos setores de bens de capital, eletrônica pesada e de insumos básicos; ênfase à política científica e tecnológica mediante a execução do II e III Planos Básicos de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; novo esforço de integração nacional, com a ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste; desenvolvimento social visando garantir substanciais aumentos reais de renda e eliminar os focos de pobreza absoluta.

um período de alinhamento automático com os Estados Unidos, ou seja, colocando-o como subordinado à super potência do norte. Assim, a política externa ao longo do governo Geisel seria inédita frente ao governo anterior, pois teria enfatizado a horizontalidade na relação com os Estados Unidos, além de buscar a autonomia nas suas relações externas, diversificando suas parcerias. Esse tipo de interpretação incorre no problema de se relacionar mecanicamente autoritarismo-conservadorismo e pluralismo-política externa progressista. Dessa forma, o que se percebe é uma confusão entre política interna e externa, em que um governo fortemente autoritário como o de Médici, no qual a repressão fez o maior número de vítimas, é facilmente associado à subordinação aos EUA e o governo Geisel (1974-1979), por estar ligado ao processo interno de abertura política é também destacado como um período de inovação e autonomia na política externa de seu período. Há certos condicionantes da política interna que influenciam nas resoluções da política externa, mas, ao que parece, a associação feita pelos analistas está baseada mais nas diferenças políticas/ideológicas dos dois presidentes. Em outras palavras, há uma certa diferença entre os dois governos, mas não são tão profundas quanto as divergências ideológicas dos dois presidentes que faziam parte de arenas diferentes da ESG.

Outra linha que poderia ser chamada de ‘continuísta’ destaca que a política do “Pragmatismo Responsável”²² do governo Geisel é a mesma desenvolvida desde Costa e Silva (1967-1969). Ou melhor, este modelo, defende que uma série de pensadores envolvidos, principalmente com a política e a chancelaria²³, influenciaram as concepções nacionalistas da política externa brasileira a partir da década de 1960.

[Afonso Arinos de Melo Franco] percebeu, em 1960, que a opinião pública valorizaria uma proposta de autonomia para a política exterior e não hesitou em pronunciar-se nesse sentido para favorecer seu candidato à Presidência. Segundo

²² Denominação dada à política externa brasileira do governo Geisel (1974-1979). Os pilares norteadores do chamado Pragmatismo Responsável são: Pragmatismo, Responsabilidade e Ecumenismo, onde basicamente se recusam todas as formas de hegemonia e se defende a prática da interdependência entre os países.

²³ Afonso Arinos de Melo Franco, Araújo Castro e San Tiago Dantas são os exemplos mais notórios dessa postura.

Arinos, a autonomia da política exterior preservaria o Brasil dos erros da conceituação, evitaria a aplicação de falsos princípios importados, preservaria a dignidade nacional. A contribuição ao ocidentalismo não passava pelo alinhamento servil aos Estados Unidos, tampouco postulava o sacrifício da autoridade, das aspirações e das reivindicações nacionais na conduta externa. (CERVO. 1994, p. 19)

Em 1964 teria havido, após o golpe, a prevalência de uma política externa associada, ou seja, ao contrário da perspectiva nacionalista e independente que parte da chancelaria defende, a política externa do governo Castelo Branco aposta numa política de interdependência com os Estados Unidos. Entretanto, esse modelo não alcançou o resultado esperado, voltando a prevalecer a antiga postura a partir de Costa e Silva (1967-1969). Em outras palavras, o nacional-desenvolvimentismo passa a vigorar novamente na política externa brasileira. Apesar de concordar com essa idéia geral, o problema dessa interpretação é que ela ressalta as semelhanças entre a política externa nos três governos – 1967 a 1979 – sem, no entanto, enfatizar suas diferenças. Embora o “Pragmatismo Responsável” do governo Geisel não se constitua num modelo inovador frente ao que vinha sendo desenvolvido pelos dois governos anteriores, também não se pode negar que possui um caráter mais arrojado que os demais. Em outras palavras, embora concorde que há uma continuidade de programa e de metas na política externa do período procuro demonstrar que há certos ajustes durante o governo Geisel que não podem ser ignorados.

Uma terceira interpretação define a política externa do regime militar como uma política de características sub-imperialistas, quando o que se está procurando é uma posição autonomista e intermediária entre Primeiro e Terceiro-Mundo, não se pode dizer que o Brasil possui condições de exercer práticas imperialistas no sentido clássico do termo, já que uma das características essenciais do imperialismo é a exportação de capitais e tecnologia, estágio não atingido pelos ‘países subimperialistas’. Essa tese foi desenvolvida por Ruy Marini, no livro *Subdesarrollo y Revolución*, publicado em 1969 no México. Nesta obra, Marini, centra-se nas características do mercado, ou seja, em determinantes estritamente econômicos para explicar as características subimperialistas de

alguns países latino-americanos. De acordo com Marini, há uma divisão internacional do trabalho em que são divididas em países produtores, onde acontecem as etapas mais avançadas do processo produtivo, assim como o controle da tecnologia correspondente e os demais países que dependem econômica e tecnologicamente dos países do primeiro grupo. De acordo com essa tese, esse bloco de países seria marcado por níveis ou hierarquias, isso criaria centros subimperialistas que, associados à metrópole, explorariam os países vizinhos.

Enfim, a crítica feita ao estudo de Marini argumenta que sua análise fica comprometida porque variáveis históricas, ideológicas ou geopolíticas importantes não fazem parte de seu estudo.

A análise da bibliografia, de alguns discursos da época e do depoimento de Geisel ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea da Fundação Getúlio Vargas é que a política do “Pragmatismo Responsável” do governo Geisel (1974-1979) não se constitui numa quebra de paradigma com relação ao período anterior, mas o ponto culminante de um modelo que vem sendo desenvolvido desde 1958. Ou melhor, a partir do governo Costa e Silva (1967-1969) há uma retomada dos princípios básicos da Política Externa Independente (PEI)²⁴ do governo Jânio Quadros e João Goulart, se há de fato uma quebra de paradigma ela está localizada no governo de Castelo Branco em 1964, no qual se prioriza o alinhamento automático com os Estados Unidos, assim como a subordinação do desenvolvimento à questão da segurança hemisférica. Trata-se também de uma estratégia do Itamaraty para se manter longe dos processos de perseguições políticas do imediato pós-1964. A partir de Costa e Silva (1967-1969) há um distanciamento cada vez maior do conflito Leste-Oeste em prol do conflito Norte-Sul, o que não quer dizer uma aproximação com o

²⁴ Os princípios básicos da PEI são: expansão das exportações brasileiras para todos os países, inclusive socialistas; defesa do direito internacional, da autodeterminação dos povos e na não intervenção nos assuntos internos de outros países; política de paz, desarmamento e coexistência pacífica; apoio à descolonização completa de todos os territórios; formulação autônoma de planos nacionais de desenvolvimento e de encaminhamento da ajuda externa. De forma concreta, o Brasil reconhece países socialistas, opõe-se às pressões diplomáticas contra Cuba, condena o colonialismo português na África e se aproxima e dos países latino-americanos.

Terceiro Mundo, mas uma crítica ao congelamento do poder mundial que é um dos responsáveis pela distância econômica e social entre os países de capitalismo desenvolvido e o conglomerado denominado de Terceiro Mundo, assim como uma inversão na escala de prioridades, ou seja, o desenvolvimento econômico, a partir de então, aparece como objetivo principal dos governos ditatoriais militares.

Contudo, é importante ressaltar que o Brasil vem buscando não é criticar a ordem capitalista internacional, mas o reconhecimento pelos países do Primeiro Mundo de sua posição diferente com vistas a se inserir na categoria dos países de capitalismo desenvolvido, por isso é necessário tentar quebrar essa barreira que lhe é imposta no cenário internacional. Além de que há uma outra característica de origem institucional que precisa ser enfatizada, *a priori* pode parecer que o Itamaraty é um órgão subordinado à presidência da República, pelo próprio caráter centralizador do regime. Em outras palavras, nesse modelo institucional, o chefe do executivo tem grandes prerrogativas no processo decisório, no entanto é preciso analisar o Itamaraty enquanto aparelho de Estado, pois, sendo um aparelho em que o recrutamento burocrático se dá não pela nomeação, mas através da carreira diplomática, ele pode apresentar características diferentes dos demais aparelhos.

1.5 A proposta de análise deste trabalho

Como a política externa só começa a ser pensada como um campo autônomo de estudos a partir dos anos 1950 nos Estados Unidos, e que até hoje ela está delineando o seu campo de análise, não é de se estranhar que estudos exclusivamente sobre política externa brasileira sejam tão escassos. A literatura acerca da política externa no governo Geisel é mais extensa, mas também mais controversa do que a de seu antecessor. O ponto mais controverso apresentado à política externa geiseliana denominada “Pragmatismo Responsável” reside principalmente na suposta inovação frente às políticas que vinham sendo desenvolvidas nos governos anteriores, essa afirmação vem do próprio discurso

do presidente Geisel e de seu chanceler Azeredo da Silveira, que procuram sempre destacar uma política externa de caráter arrojado e independente, principalmente devido aos vários conflitos travados com os Estados Unidos e a pluralidade de acordos com outros países. A bibliografia mais recente trata este período como o ápice de um modelo que vem sendo desenvolvido desde seus governos anteriores, sua originalidade, estaria portanto muito mais no plano do discurso propagandístico do que seria verificável na prática.

Há, portanto um modelo de política que está inscrito, exceto no período do Governo Castelo Branco, em todo o regime e que é tributário da política que antecede ao golpe militar. Partindo do princípio que há um mesmo modelo de política na década de 1970, é necessário observar as possíveis variantes de relacionamento entre o executivo e o Itamaraty, pois a partir daí dá pra começar a levantar algumas questões acerca da política externa do período. Essa relação entre o poder executivo e o Itamaraty no período de 1964-1985, ou seja, no período da ditadura militar, pode ser pensada a partir de três alternativas. A primeira seria uma relação típica do período militar em que o chefe do poder executivo centraliza todo o processo decisório na sua pessoa, inclusive a política externa, deixando o Itamaraty como mais um órgão submisso às suas decisões. A segunda seria uma relação de interdependência, na qual o Itamaraty teria uma certa liberdade de atuação devido à coincidência de interesses entre as duas esferas. E a última em que se demonstraria um exemplo de insulamento burocrático, em que o Itamaraty apresenta total autonomia nas suas relações. Neste trabalho defendo uma hipótese contra-intuitiva, pois o que se espera num regime centralizador é a forte presença do Presidente da República no processo decisório, no entanto, o que se pode, à primeira vista, notar é um processo de semelhança de visões de mundo ou de autonomia na esfera do Itamaraty. O que procuro comprovar, portanto é que o Itamaraty é capaz de formular e implementar um modelo autônomo de política externa, devido ao capital simbólico acumulado. Em outras palavras, há uma certa autonomia do Itamaraty no processo decisório, principalmente porque há um respeito pelo seu espaço, ou seja, ele acaba sendo o responsável pelo direcionamento da política externa, na medida em que também

é tido como uma ‘quarta força’ pela corporação militar. Esse respeito da corporação militar frente a esse Ministério advém, como foi confirmado em entrevistas, da estrutura do seu corpo burocrático, ou melhor, da suposta semelhança que se encontra entre os dois grupos, a principal delas está no processo de formação e pela estrutura fortemente hierárquica das duas corporações. Não há, portanto uma forte ingerência do chefe do executivo nos assuntos de política externa, porque se entende o Itamaraty como um órgão semelhante, com uma estrutura disciplinadora que visa o desenvolvimento econômico sem se esquecer da segurança nacional. Assim como a ESG, o Instituto Rio Branco funcionaria como uma “estrutura organizacional e instância reguladora das práticas, ele exerce permanentemente uma ação formadora de disposições duradouras, através de todos os constrangimentos e disciplinas corporais e mentais que impõem, de maneira uniforme, ao conjunto de agentes” (BOURDIEU. 1996, p. 116). Enfim, a semelhança estrutural faz com que o Itamaraty seja visto como uma ‘instituição irmã’, além de ser visto como um corpo de especialistas em política externa, que governam sob qualquer regime, nas palavras do chanceler Mário Gibson Barboza:

...sempre fora contrário ao envolvimento do diplomata na política interna do seu país. A bem da manutenção de um serviço diplomático isento, competente, profissional, merecedor do respeito interno e externo, o diplomata não deve perder jamais, no seu horizonte de trabalho, a visão de que, acima de governos ocasionais, acima das inúmeras e infelizmente freqüentes, num país como o Brasil, vicissitudes da política interna – acima de tudo ele está servindo ao seu país (2002, p. 182-3)

Em outras palavras, o Itamaraty, através do Instituto Rio Branco seria capaz de formar “os produtores profissionais de esquemas de pensamento e de expressão do mundo social” (BOURDIEU. 1998, p. 171), e esses esquemas de pensamento e de expressão do mundo social vão de encontro com o projeto sócio-econômico que se desenha durante o período ditatorial militar. Em outras palavras, procuro comprovar a tese de que há uma consonância de interesses e que por isso o Itamaraty acaba por formular e implementar a política externa independente do Presidente da República, essa possibilidade advém da estrutura

burocrática, que é vista como uma ‘quarta força’ do Estado ditatorial militar e do próprio *mise en scène* que se desenha no cenário internacional. O processo de formação pelo qual passa os agentes da política externa brasileira faz com que se compreenda o cenário internacional a fim de trazer benefícios para o país, sem se preocupar sob qual governo se está agindo.

Enfim, embora a excessiva centralização do processo decisório nas mãos do executivo seja uma das principais características do regime ditatorial militar, o Itamaraty, ao que parece, consegue preservar sua capacidade de formulação e implementação de políticas no cenário externo. Essa capacidade está também relacionada com um cenário externo propício, de um processo de formação que busca enfatizar o interesse nacional em detrimento do governo sob o qual se está fazendo a política externa, além da capacidade de impor suas preferências para o Presidente da República, que é capaz, por sua vez de tratar esse aparelho como um corpo de especialistas voltados para a questão. Essa ação torna-se ainda mais fácil quando há uma consonância de interesses e um ‘respeito’ diante da instituição, ou seja, quando se é enxergado como parte do processo e quando a política externa vai de encontro com os interesses desenvolvimentistas e nacionalistas proposto pelos militares.

Não se nega que a política externa sofra algumas mudanças no governo Geisel, mas há uma recusa em se aceitar que essas mudanças constituem outro paradigma, ou como classifica HERMANN (1990), um outro programa ou uma mudança nas metas, há sim pequenos ajustes que intensificam o caráter nacionalista e independente da política externa do período. Para se compreender melhor a diferença entre essas mudanças citadas logo acima será usado como modelo de análise o estudo de HERMANN (1990), pois é um trabalho emblemático sobre essa questão. Preocupado com as mudanças no cenário das relações internacionais e da política externa, este estudo procura analisar as decisões governamentais, especialmente os agentes que podem direcionar essa mudança. De acordo com ele, quatro aspectos podem ser pensados como centrais: 1) líder (executivo); 2) burocracia; 3) reestruturação doméstica; 4) choques externos. Além dos atores e fatos que podem condicionar estas

mudanças, o autor chama a atenção para quatro níveis de modificação na política externa de um país:

Mudança de ajuste: são aqueles de menor grau, ou seja, são aprofundamentos ou pequenas modificações em certos pontos de um programa de política externa, esse ajuste muitas vezes tem caráter quantitativo.

Mudança de programa: em contraste com a mudança de ajustes, o qual tende a ser quantitativo, o programa de mudanças é qualitativo e envolve novos instrumentos da diplomacia (tal como a perseguição de metas de negociação diplomáticas).

Mudanças de problemas ou de metas: O problema ou meta inicial do endereçamento de política é reposto ou simplesmente transgredido. Nesta mudança de política externa, as propostas são substituídas.

Mudança de orientação internacional: Essa é a mais extrema forma de mudança na política externa, envolve o redirecionamento dos atores de acordo com as novas premissas mundiais.

O autor aponta como maiores redirecionamentos na política externa a mudança do programa, das metas ou problemas e a mais dramática que é a mudança de orientação internacional, embora parte da literatura defende que há uma mudança no programa da política externa brasileira a partir do governo Geisel, que passaria basicamente de um programa que prima pelo alinhamento e negociações restritas com os Estados Unidos nos primeiros anos da década de 1970 para uma certa pluralidade de acordos e alianças no governo Geisel, as análises mais recentes defendem a idéia de um ajuste na política geiseliana, mas não numa mudança no seu programa, ou seja a partir de Costa e Silva há uma retomada de um programa de política externa mais autônoma, nacionalista e que tem como linha mestra o desenvolvimento econômico, a partir daí são feitos ajustes para que esses objetivos sejam mais claramente alcançados.

De acordo com HERMANN (1990) quatro fatores podem ser apontados como os responsáveis pelas mudanças no cenário internacional. São eles 1) Sistema político doméstico (domestic political systems), 2) processo decisório burocrático (bureaucratic decisionmaking), 3) o sistema de comunicação

(cybernetics) e 4) as permanentes mudanças de comportamento (learning). Aqui exploraremos mais o primeiro e segundo itens, que são os principais para se entender o caso brasileiro na década de 1970.

O sistema político doméstico acredita que a mudança na política externa estaria ligada aos assuntos relacionados às suas normas e ao seu regime. Dessa forma, a criação de uma política externa depende da continuidade e do suporte dado pelo eleitorado. Eleitorado pode ser definido aqui como o apoiador e cúmplice para legitimar e sustentar o regime. Eles são membros de partidos políticos (ou facções), clientes de certas políticas em um sistema clientelista patronal, grupos de dominação étnica ou religiosa, escritórios militares, grandes proprietários de terra, grupos de interesse e associações ou líderes de setores chaves da sociedade. As mudanças nas preferências políticas ou no alinhamento dominante, ou – mais drasticamente – mudanças na natureza do sistema político, acabam por constituir eleitorado, ou relações entre ele e o regime, presumivelmente essa é a alavanca para as mudanças na política externa. Certamente a natureza do sistema político e as relações afetam a política externa. Parte da literatura sobre o período atribui as supostas mudanças à natureza dos dois presidentes do período. Em outras palavras, o ambiente doméstico de abertura teria gerado também um ambiente de abertura na política externa, pode-se dizer que apesar de não se constituir num eleitorado propriamente dito, a sociedade civil exerce certa pressão, daí a necessidade de se distinguir não só no plano interno como também no plano externo do governo precedente. Há uma necessidade de se diferenciar de seu antecessor já que a posse do governo Geisel poucos meses depois da explosão dos preços nos barris de petróleo que se dá em 1973 revela a fragilidade do projeto “Brasil Potência” ambicionado no governo Médici. A crise do petróleo marca o início do declínio do “milagre econômico”, onde a economia brasileira teve uma média anual de crescimento superior a 10% ao ano, índice comparado somente ao acelerado crescimento do Japão. (LESSA. 1997). Enfim, o cenário doméstico de crise na política econômica, e crise política devido ao período de forte repressão que marca o governo Médici, somada ao início de um processo de abertura política e a negação desses

aparatos repressivos, faz com que se adote um discurso de negação do período anterior, tanto no plano interno, quanto no plano externo. Em outras palavras, esse sistema político doméstico propicia uma negação discursiva do governo anterior, assim como um ajuste e aprofundamentos em alguns pontos do programa da política externa precedente que possibilita retomar o crescimento econômico e demonstrar um comportamento no cenário externo e interno de maior autonomia com relação aos Estados Unidos.

Segundo HERMANN (1990), o papel da burocracia como atores participantes do processo decisório faz parte dos estudos contemporâneos da Ciência Política. Para ele, as informações são coletadas e analisadas por indivíduos, usualmente profissionais, que trabalham para a instituição governamental. Opções e escolhas são feitas pelos ministros, pelas principais agências, pelos membros de gabinete ou pelos seus representantes, e as políticas são implementadas por um ou mais departamentos de governo. Para entender a mudança política é preciso examinar as condições da burocracia no processo político. No caso brasileiro, há uma burocracia fortemente consolidada que é capaz, ao que parece, de conduzir o processo decisório, com um programa consolidado e independente, que consegue ser implementado na medida em que ele também está em consonância com as expectativas do governo ditatorial militar do período.

Essa semelhança na política externa dos dois períodos e o forte papel da burocracia no processo decisório pode ser explicada a partir da análise de CHEIBUB (1985). O autor chama a atenção para o viés mais autonomista do Itamaraty, principalmente, no período pós-1945, terceiro e último, segundo ele, período no desenvolvimento histórico da diplomacia brasileira²⁵ e do Ministério das Relações Exteriores, em que se percebe o “aprofundamento das tendências iniciadas na fase anterior, quais sejam, a burocratização e a racionalização do

²⁵ O primeiro período (1822 até o final do século XIX) em que se nota a indiferenciação entre o Ministério das Relações Exteriores e os diplomatas; o segundo período está localizado nos anos iniciais desse século, em que é marcado pela liderança carismática do Barão do Rio Branco; e, finalmente, o terceiro período que se inicia no final da década de 1910, em que se nota a crescente racionalização e burocratização do Itamaraty, assim como de todo Estado brasileiro, principalmente a partir de 1930.

Ministério das Relações Exteriores, ampliação da base de seleção, aquisição crescente de autonomia face às influências exógenas e a vigência de uma carreira mais meritória” (CHEIBUB. 1985, p.128). Esse fenômeno se inicia na década de 1910 e se estende até os dias de hoje. “Neste período ocorrem as reformas administrativas que iniciam o processo de transformação do Itamaraty numa estrutura racional e burocrática.” (CHEIBUB. 1984, p. 49)

A reformulação da estrutura organizacional do Itamaraty leva, no pós-1945 a um “...acentuado fortalecimento da instituição com uma crescente aquisição de autonomia e uma expansão do papel dos diplomatas, notadamente pós-1964.” (CHEIBUB. 1984, p. 50). Até final dos anos 1920 há um período de crise institucional gerada pela administração carismática do Barão do Rio Branco, é o período de menor expressão institucional do Itamaraty. As Reformas Melo Franco de 1931 e Oswaldo Aranha de 1938 são os marcos para o início da modernização deste aparelho de Estado.

A autonomia e coesão do Itamaraty conferem-lhe, em segundo lugar, a estabilidade necessária para manter uma certa continuidade na política externa brasileira ao longo do tempo. Isto se dá por duas razões, entre outras: por um lado, a autonomia protege a instituição de mudanças muito bruscas na sociedade. Por outro lado, a coesão garante um certo grau de consenso, indispensável à durabilidade de uma política. Novamente recorrendo a um exemplo recente, pode-se também sugerir que, em termos de continuidade, o período de ruptura na política externa brasileira foi de 1964 até a gestão Magalhães Pinto (1967). Nesta gestão o país recomeçou a assumir, mesmo que timidamente, posições internacionais mais independentes, como a recusa em assinar os tratados de não proliferação nuclear e o de Tlateloco. O curto período representado pela política de “interdependência” do imediato pós 1964, corresponderia a um momento em que o Itamaraty trocou sua ‘ideologia’ pela sua integridade, no sentido de evitar a instalação de um processo de perseguições políticas na instituição. Logo que foi possível, retomou gradativamente as linhas anteriores da política externa, mantendo assim a continuidade do processo de maior independência desta política. (CHEIBUB. 1984, p. 123)

Como demonstrou CHEIBUB (1984) na sua dissertação de mestrado, a crescente burocratização do Itamaraty, acabou por transformá-lo num órgão insulado do restante do aparelho de Estado, em outras palavras, o Ministério das Relações Exteriores ganhou gradativamente mais espaço na formulação da política externa, Esse caráter mais independente do Itamaraty somado ao

recrutamento meritório de sua burocracia, faz com que ele elabore a política externa com uma certa autonomia do poder executivo, o que não quer dizer, no entanto, que aplique certas políticas a revelia desse poder, mas que a proposta nacional em busca do desenvolvimento também faz parte do projeto ambicionado pelos militares. De acordo com CHEIBUB (1984), desde 1945, quando se inicia o processo de burocratização do Itamaraty com a formulação de provas para a inclusão dos novos membros para a carreira diplomática é que o Ministério das Relações Exteriores e o corpo diplomático passam a tomar parte do processo decisório sobre a política externa brasileira.

Embora HERMANN (1990) não trate a burocracia como um agente que propõe mudanças, ela sempre é descrita, pela literatura, como um grupo resistente às modificações sugeridas pelo governo e não como um grupo capaz ou interessado de direcionar ou redirecionar a política. A idéia que o autor traz é que o conjunto do governo não se encarrega de todas as mudanças necessárias, mas que preferencialmente os grupos tomam parte no redirecionamento. Este grupo pode estar localizado em uma agência ou espalhado em diferentes organizações, mas com alguns pontos comuns para regular a interação. No caso brasileiro, o que se nota é uma burocracia de carreira fortemente especializada e homogênea, ou seja, há um corpo diplomático que tem um programa para a política externa e que deseja vê-lo implementado independente do sistema de governo vigente.

Outro ponto levantado por HERMANN(1990) e que é importante ser investigado aqui são as mudanças na política devido aos dramáticos eventos internacionais (choques externos). Presumivelmente a política externa muda através das percepções dos líderes do governo para algumas mudanças ou iniciativas no meio externo. Normalmente esses eventos são altamente traumáticos, com alta visibilidade e impacto, não podem ser ignorados, são a alavanca para mudanças maiores na política externa. É preciso investigar no caso brasileiro em que medida a crise do petróleo iniciada em 1973 e o início no arrefecimento do conflito ocasionado pela Guerra Fria aprofundou o viéz autonomista observado na política externa geiseliana, ao que parece esses dois fatores internacionais só vêm fortalecer esses princípios.

Para os analistas da época que alardearam o caráter inovador do modelo geiseliano para a política externa, a variável explicativa desse fenômeno, destacada por VIZENTINI (1995), é a intensa propaganda baseada nos discursos de Geisel e Azeredo da Silveira²⁶. Nos seus discursos ambos procuravam a todo custo se diferenciar do governo anterior que, de acordo com eles, tinha uma política totalmente subordinada aos Estados Unidos. No entanto, o que se pode notar é que o desenvolvimento econômico ainda aparece como a linha mestra da política externa nos dois governos, além da busca de relações horizontais, principalmente com os países do Primeiro Mundo, da maior visibilidade no cenário internacional, e a adoção de uma postura solidária com os países de Terceiro Mundo.

Nos discursos do presidente Geisel e do ministro das Relações Exteriores, analisados por PASSOS (1998), é apontado o viés multilaterista que este governo pretende dar à sua política externa, tanto que Geisel, em seu primeiro pronunciamento na reunião ministerial em 19 de março de 1975 aponta indiretamente para a diretriz básica do Pragmatismo Responsável, que é a de reaproximação com os países vizinhos latino-americanos e com a África negra.

Assim, no campo da política externa, obedecendo a um pragmatismo responsável e conscientes dos deveres da Nação, bem mais adulta, no terreno da solidariedade e cooperação internacionais em prol do progresso da humanidade e da paz mundial, daremos relevo especial ao nosso relacionamento com as nações-irmãs da circunvizinhança de aquí e além-mar. Impulsionaremos a ação diplomática, alerta sempre para a detecção de novas oportunidades e a serviço, em particular, dos interesses de nosso comércio exterior, da garantia do suprimento adequado de matérias-primas e produtos essenciais e do acesso à tecnologia mais atualizada de que não dispomos ainda, fazendo para tanto, com prudência e tato mas com firmeza, as opções e os realinhamentos indispensáveis (GEISEL, 1975: 37-38)

É interessante notar que, assim como no governo anterior, a relação com a América Latina é muito mais de solidariedade do que comercial. Dessa forma, a aproximação com o Terceiro Mundo fica, novamente, no plano do discurso, pois o que o Brasil busca é reforçar sua posição diferente frente a esses países, embora

²⁶ Ministro das relações exteriores durante o governo Geisel.

critique a Diplomacia do Interesse Nacional²⁷, o governo Geisel continua apostando num tratamento diferente, ou seja, apesar das críticas à política externa do governo anterior, o período 1974-1979 ainda é marcado pelo interesse em se ocupar uma posição intermediária no cenário internacional.

De acordo com VIZENTINI (1995), o Brasil usa o plano multilateral para fazer denúncias, e é neste plano que o país é mais agressivo e objetivo em seus discursos. Azeredo da Silveira toca em temas que antes aparecem de forma muito tênue como a descolonização da África e a questão palestina, mas de resto persistem todas as 'bandeiras' "tradicionais da diplomacia brasileira: o apelo à segurança econômica coletiva, a reivindicação da reforma do sistema comercial internacional, a defesa do desarmamento, as críticas à política dos países desenvolvidos em relação ao meio ambiente, as críticas ao congelamento de poder mundial pelas superpotências" (VIZENTINI, 1995, p.265).

Os temas de diversificação de parceiros são recorrentes nos pronunciamentos de Azeredo da Silveira e Geisel, que se propõem a diminuir o hiato tecnológico entre os países, assim como garantir o êxito no comércio exterior para o Brasil. Mas o que se pode notar é que há muito mais um aprofundamento de relações diplomáticas e comerciais com países como a República Federal da Alemanha, Europa Ocidental e Japão do que o estabelecimento de novas relações. O deslocamento cada vez maior de Israel em prol das proposições da Liga Árabe durante a gestão Médici, é um exemplo de como objetivo da Diplomacia do Interesse Nacional, assim como o Pragmatismo Responsável, está pautada num projeto de autonomização de diversificação de parceiros com vistas à diminuição da vulnerabilidade brasileira a fatores externos, assim como se firmar, no cenário internacional como uma potência média emergente. Enfim, o que pode haver na política externa brasileira, tomados os conceitos trabalhados por HERMANN (1990), é uma mudança de ajuste, mas não uma mudança de

²⁷ Denominação dada à política externa do governo Médici (1969-1974), com uma política que procura dar ênfase ao desenvolvimento nacional e a solidariedade com o Terceiro mundo, sem, no entanto, se enquadrar neste bloco, já que um dos objetivos é estar se inserindo no cenário internacional numa posição intermediária entre Primeiro e Terceiro Mundo que deve ocupar uma "potência média emergente" como o Brasil.

metas ou de programa. Em outras palavras, há uma mesma proposta para a política externa, mas com o aprofundamento em alguns pontos.

Portanto, com relação a essa ‘inovação’ atribuída ao período Geisel, procuro corroborar a análise de SOUTO (1998, p. 187) de que “o ‘drama’ pode ter iniciado em 1974, mas o cenário já estava preparado e os atores já tinham decorado o texto”. Pois embora Geisel destaque em entrevista ao Centro de Documentação da Fundação Getúlio Vargas, a subordinação na relação com os Estados Unidos, inclusive no governo Médici, o que se percebe através da análise da bibliografia é que o período de interdependência, gerado por um alinhamento direto com os Estados Unidos com características fortemente ideológicas, está restrito, durante o período ditatorial militar (1964-1984), ao governo Castelo Branco (1964-1967). A partir de 1967, ou seja, a partir do governo Costa e Silva, o que se nota é uma retomada dos princípios da Política Externa Independente²⁸ do governo Jânio Quadros e João Goulart (1960-1964).

1.6 Política Externa Independente (PEI).

Para tratar da política externa nos governos Médici e Geisel, é necessário situar o leitor não só na conjuntura externa e interna na qual o país está inserido, mas também mostrar qual o modelo que ele procura resgatar a partir dos anos de 1967.

O princípio norteador da Política Externa Independente (PEI) – nome dado à política externa dos presidentes Jânio Quadros (1960-1961) e João Goulart (1961-1964) - é de ampliação da autonomia no plano internacional, especialmente no que diz respeito às relações políticas e comerciais, desvincilhando-se assim da bipolaridade e das pressões das grandes potências, em especial dos EUA.

²⁸ Nome dado à política externa entre os anos 1960-1964. O princípio norteador da Política Externa Independente é a ampliação da autonomia no plano internacional – especialmente no que diz respeito às relações políticas e comerciais – desvincilhando-se assim da bipolaridade e das pressões das grandes potências, em especial dos EUA.

As relações da política externa até 1951 – segundo governo Vargas (1951-1955) estão restritas ao hemisfério, cujo eixo principal é marcado pela relação com os Estados Unidos, o que se nota a partir de então é uma mundialização das relações internacionais, culminando com a Política Externa Independente de Quadros e Goulart. (VIZENTINI,1995)

Adota-se, dessa maneira, uma perspectiva mais globalista para as relações exteriores, ou seja, o conflito Leste-Oeste perde a importância, coincidindo muitas vezes com o Movimento-Não-Alinhado que se baseia na crítica ao colonialismo, ao neocolonialismo, ao racismo, ao armamentismo e à divisão internacional do trabalho. O conflito Norte-Sul se torna o ponto de apoio dessa política, um exemplo são as relações com países subdesenvolvidos – América Latina, África, Ásia e Leste-Europeu.²⁹

De acordo com a denominação dada por VIZENTINI (1995), a PEI passa por três momentos distintos: a primeira que compreende o governo Jânio Quadros é marcada por uma espécie de neutralismo temperado; a segunda fase de agosto de 1961 até fins de 1962 é comprometida pela crise interna e pela polarização ideológica; a terceira que se estende até o golpe, é influenciada pelo embaixador Araújo Castro e se concentra nos aspectos relacionados ao desenvolvimento. Neste momento é importante destacar, que a política externa adotada por esses dois governos é o ápice de um modelo que vem sendo desenvolvido desde o segundo governo Vargas, em 1951 – Política Externa Para o Desenvolvimento – passando pela Operação Pan-Americana de Jucelino Kubitschek (1955-1960).

SOUTO (1998) enumera os cinco princípios básicos da PEI:

...expansão das exportações brasileiras para todos os países, inclusive socialistas; defesa do direito internacional, da autodeterminação dos povos e na não intervenção nos assuntos internos de outros países; política de paz, desarmamento e coexistência pacífica; apoio à descolonização completa de todos os territórios; formulação autônoma de planos nacionais de desenvolvimento e de encaminhamento da ajuda externa. De forma concreta, o Brasil reconhece países socialistas, opõe-se às pressões diplomáticas contra Cuba, condena o

²⁹ Em 1961, o Brasil aumenta o número de missões diplomáticas de 65 para 87, com 71 embaixadas, 10 delegações e 6 delegações permanentes junto a organismos internacionais. A ampliação da presença diplomática do Brasil nos países dessas regiões é acompanhada pelo aumento de acordos comerciais e por instrumentos de cooperação cultural e científica.

colonialismo português na África e aproxima-se dos países latino-americanos. (1998, p. 27)

A expansão do mercado externo, primeiro princípio básico da PEI destacado pela autora, seria alcançado através da redução tarifária dos produtos primários no âmbito latino-americano, além das já citadas ampliações das relações comerciais incluindo os países socialistas.

Outro princípio dessa política é a defesa ao direito internacional de respeito à soberania nacional, o que se concretiza na oposição às pressões diplomáticas contra Cuba³⁰ - embora esta oposição só se tenha dado até o período mais tenso da Guerra Fria, que é marcado pela crise dos mísseis e o bloqueio naval à Cuba em outubro de 1962. Após esse período, o Brasil vota na OEA – Organização dos Estados Americanos - a favor do bloqueio. O presidente Goulart entende que tolerar uma intervenção em Cuba, naquele momento poderia abrir caminho para futuras ingerências em outros países que não concordasse plenamente com os Estados Unidos, como é o caso do Brasil. Essa oposição é explicitada numa carta enviada por João Goulart ao então presidente dos Estados Unidos John Kennedy: “qualquer forma de intervenção em um Estado americano inspirada na alegação de incompatibilidade com o seu regime político, para lhe impor a prática do sistema representativo por meios coercitivos externos, lhe tiram o cunho democrático e a validade”³¹.

A proposta da política externa de Quadros e Goulart visa a coexistência pacífica e o desarmamento geral e progressivo com vistas a transferência dos recursos gastos em armamentos para o financiamento do desenvolvimento nos países do Terceiro Mundo.

Quanto à questão da emancipação das colônias africanas, o Brasil se coloca contra Portugal por uma questão política e econômica. Em relação ao

³⁰ Na VIII Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores Americanos, em Punta del Este em janeiro de 1962, onde a delegação brasileira, chefiada por San Thiago Dantas – ministro das Relações Exteriores de set. 1961 a jun. 1962 – não adere ao bloqueio à Cuba, o que agrava a instabilidade política brasileira

³¹ Carta do Presidente Goulart ao Presidente Kennedy, Brasília, 24.10.1962. *IN: BANDEIRA, Moniz. Estado Nacional e Política Internacional na América Latina – O continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992). São Paulo: Editora Ensaio, 1995, p. 189.*

primeiro aspecto, o Brasil está procurando se firmar como intermediário entre o Primeiro e o Terceiro mundo, posição completamente plausível, segundo Jânio Quadros, devido ao alto desenvolvimento industrial e as características etno-culturais brasileiras. Quanto à questão econômica, a descolonização dos territórios africanos favoreceria as exportações de produtos primários para a Europa, já que os produtos das colônias africanas não pagam taxas para ingressar no continente europeu.

O último princípio destacado por SOUTO (1998) diz respeito à formulação autônoma dos planos de desenvolvimento econômicos, prestação e aceitação de ajuda internacional, visando assim escapar das imposições do FMI.

A política externa brasileira no século XX está constantemente oscilando entre o alinhamento automático com os EUA – governos que antecederam o golpe de 1930; Dutra (1946-1950); Castelo Branco (1964-1968) – ou a busca de autonomia nas suas relações exteriores, como ocorre no governo pós-1930 e de forma mais consistente a partir da década de 1950 e após 1967. O objetivo das duas políticas é o desenvolvimento econômico, mas o direcionamento dado é diferente. Enquanto uma tem uma relação de interdependência com um país de capitalismo desenvolvido, a outra busca uma relação horizontal com esses países, ou seja, uma relação entre iguais, além de procurar outras parcerias.

Enfim, o golpe ditatorial militar de 1964 marca, mais uma vez, a quebra da supremacia do princípio globalista em prol da interdependência com os EUA.

1.7 Política Externa Brasileira após o golpe ditatorial militar de 1964.

O governo Castelo Branco marca uma mudança de paradigma em relação ao período anterior, sendo assim, é impossível desvincular as questões ideológicas que permeiam essa mudança. No plano ideológico o alinhamento automático com os Estados Unidos cumpre um papel significativo para a legitimação do regime recém instalado, que tem como eixo norteador não mais a independência, mas a interdependência entre os países, baseado no conflito Leste-Oeste que faz com que Castelo Branco dê maior ênfase à área de

segurança frente à problemática do desenvolvimento econômico, como era praxe da política externa até então. É importante também frisar, assim como destaca CHEIBUB (1985), que há um processo de retraimento do Itamaraty durante os primeiros anos do regime a fim de preservar a instituição de possíveis ingerências.

Enfim, os preceitos do período Castelo Branco, estão assentados na estabilidade política e social, além da liberdade para a iniciativa privada, de acordo com essa gestão, essas medidas garantiriam a entrada do capital estrangeiro, gerando o desenvolvimento nacional. (LESSA, 1994).

Assim, o governo Castelo Branco marca a adesão do Brasil no bloco ocidental-capitalista. Neste período, fica explícito a adesão econômica, política e ideológica pró-ocidente e anti-comunista. O governo Castelo Branco é caracterizado por uma política bilateral aliada aos EUA com a prevalência do paradigma do aliado preferencial³², o que se torna necessário como meio de negação à Política Externa Independente e a política interna baseada no trabalhismo³³ do governo João Goulart. Nos escritos geopolíticos do General Golbery do Couto e Silva, vem implícito a política do aliado preferencial, que seria a comprovação do destino manifesto do Brasil na América Latina. Pode-se notar essa postura da política externa brasileira a partir de SOUTO (1998):

O Brasil buscava a posição de aliado privilegiado, buscando recompensa pela fidelidade. Nessa linha, o governo rompeu relações com Cuba, devolveu concessões a empresas estrangeiras nacionalizadas por Goulart, determinou a prisão e, posteriormente, a expulsão de nove chineses que foram acusados de subversão e enviou um contingente de 1100 soldados para a República Dominicana em 1965 nos marcos de uma Força Interamericana de Paz. (p. 28).

É interessante destacar que nem todos os autores tratam o governo Castelo Branco como centrado numa política bilateral alinhada aos EUA. Um deles é FERREIRA (2001). Para ele, tal política vem expressa desde 1958 e se segue até 1974 – ano em que ele escreve este artigo, seu objetivo é assegurar o

³² Para a escolha de um aliado preferencial é preciso que os países atendam a uma série de requisitos geopolíticos exigidos de uma futura potência: dimensão territorial, posição geográfica, população, recursos naturais, coesão interna, capacidade industrial, tecnológica e científica. De acordo com estes pressupostos o Brasil é o candidato mais forte frente a Argentina e México.

³³ No governo Goulart é buscado o apoio da classe trabalhadora, este período marca o desenvolvimento de formas de organização mais profundas e efetivas para o proletariado urbano.

desenvolvimento econômico, garantir a segurança e conquistar um lugar entre os 'grandes', isto é, entre os que decidem no cenário internacional, afirmando sempre a prevalência dos interesses brasileiros na América do Sul.

Enfim, o que se espera dessa política de alinhamento automático com os Estados Unidos é um aumento no volume de investimentos e empréstimos externos, mas o que se verifica no período é um decréscimo relativo no fluxo de recursos financeiros se comparados aos anos anteriores ao golpe militar. (LESSA,1994)

Embora mantenha alguns pontos da política externa do governo Castelo Branco, como por exemplo, a questão da segurança hemisférica, o governo Costa e Silva (1967-1969) retoma alguns princípios da Política Externa Independente, pois a política de alinhamento com os EUA não dera o resultado esperado. Enfim, o desenvolvimento econômico aparece como principal ponto de pauta na política externa de Costa e Silva, pois para esse governo, é a partir do desenvolvimento econômico que as demais mudanças ocorrerão.

A inoperância da parceria privilegiada já era patente quando Costa e Silva assumiu a presidência em 1967. As dificuldades econômicas somavam-se à desorganização política e às pressões sociais. Na verdade, os militares ainda não haviam se consolidado no poder. Costa e Silva retomou, num estilo nacionalista, alguns dos princípios da Política Externa Independente (SOUTO. 1998, p.29)

Este estilo nacionalista adotado por Costa e Silva gera alguns conflitos com os EUA, o principal é a negativa do Brasil em assinar o Tratado de Não-Proliferação de armas nucleares – veto à tecnologia nuclear aos países em desenvolvimento. De acordo com o governo brasileiro este tratado colocaria as potências não nucleares em posição de inferioridade política. Este pode ser descrito como um marco do início do deslocamento das preocupações dos conflitos Leste-Oeste e para as diferenças existentes entre os continentes Norte e Sul do globo. Enfim, a recusa em assinar o TNP como uma forma de refutar o congelamento do poder mundial, é um exemplo dessa nova inserção que o governo brasileiro ambiciona no cenário internacional.

Na sua relação com os outros países, ou seja, no plano multilateral, o Brasil adota um discurso terceiro-mundista³⁴, baseado no princípio globalista, que é caracterizado pelo não-alinhamento³⁵ a qualquer uma das frentes, um exemplo são os foros multilaterais, onde o Brasil se insere com um discurso terceiro mundista.

MELLO (1997) procura balancear as questões ideológicas e econômicas do período, assim o governo Costa e Silva, é caracterizado pelo processo de “cooperação antagônica” e pela idéia de “aliado preferencial”³⁶, o que, por sua vez, não implica num alinhamento incondicional da potência subordinada com a potência hegemônica, mas numa certa autonomia da primeira com relação à segunda.

Dessa forma a “cooperação antagônica”, justifica a comercialização com países do bloco socialista, assim como a negação em assinar o TNP, desde que o Brasil se mostre ideologicamente alinhado aos EUA e, portanto ao bloco ocidental-capitalista. Um exemplo disso é o apoio dado pelo Brasil aos golpes que visam abortar possíveis regimes socialistas na América Latina.

MELLO (1997) explicita muito bem o tripé – empresas multinacionais, burguesia local e o Estado - que se solidifica a partir de 1964, o que entre outras é o responsável pela escolha como “aliado preferencial” dos EUA na América Latina. Essa análise põe o Brasil como elemento regulador/coercitivo na América Latina. Sendo, portanto, um exemplo a ser seguido pelos demais países com aspirações socialistas.

³⁴ De acordo com HOBBSAWN (1995), o termo Terceiro Mundo foi cunhado em 1952, que estabelece um contraste entre o Primeiro Mundo - países capitalistas desenvolvidos – e o Segundo Mundo – países socialistas desenvolvidos, sendo assim, todos os países que não se enquadram nesses padrões, ou seja, todos os países pobres mesmo que de culturas diferentes se enquadram neste termo, assim o chamado Terceiro Mundo é constituído de um conjunto de ‘nações proletárias’ que são responsáveis pelo fornecimento de matérias-primas, mão de obra barata e produtos industriais que não exigem emprego de alta tecnologia.

³⁵ O neutralismo característico dos países do Terceiro Mundo perante a bipolarização mundial é explicitada em 1961 enunciando assim uma ideologia que justifique sua unidade.

³⁶ A política dos EUA no período visa substituir sua presença ostensiva na América Latina pelo afinamento, ou melhor, estreitamento dos laços financeiros, econômicos, ideológicos, diplomáticos com o ‘aliado preferencial’- país escolhido pelos EUA para o estabelecimento de uma política bilateral a fim de se estabelecer uma subliderança na América Latina. O anticomunismo militante, alinhamento pró-americano, pró-ocidental, rompimento com Cuba, fez com que o Brasil se tornasse o aliado natural.

Em resumo, a ditadura militar pós-64 consolidou a santa aliança entre os setores militares de direita, o capital nacional associado e o capital monopolista internacional, criando as condições políticas e econômicas imprescindíveis à completa inserção do Brasil na esfera de influência do imperialismo norte-americano. Esse processo foi viabilizado mediante a criação de uma superestrutura jurídico-política autoritária e de mecanismos repressivos de controle e desmobilização social, que impulsionaram a internacionalização da economia brasileira e a integração do país na estratégia de dominação imperialista da América Latina. (MELLO. 1997, p. 248).

Embora a política do aliado preferencial seja a base ideológica e até mesmo política e econômica no pós-64, a partir do governo Costa e Silva os princípios de “cooperação antagônica” se intensifica culminando com a política do “Pragmatismo Responsável” do governo Geisel.

Esta análise de MELLO (1997) explicita bem a relação que se estabelece com os Estados Unidos, a partir do governo Costa e Silva, apesar dos conflitos cada vez mais freqüentes entre Brasil e EUA e do estabelecimento de relações comerciais até mesmo com países do leste europeu, o Brasil nunca deixa dúvidas para o governo norte-americano que está inserido no bloco ocidental capitalista, mesmo quando assume uma postura terceiro mundista nos foros multilaterais denunciando a estrutura de poder vigente. O que o Brasil busca, através do desenvolvimento econômico, é se inserir no bloco dos países de capitalismo desenvolvido.

De acordo com LIMA (1994) é a partir do governo Geisel que o paradigma globalista fica claramente delineado, principalmente pela maior importância dada ao eixo Norte-Sul, notada principalmente pela busca de alianças com países da Europa, Japão, além de países da África e Oriente Médio.

O processo de abertura de novos mercados – inclusive do bloco socialista – só se dá devido o controle, via repressão, dos focos internos de ‘subversão’. E mesmo assim essa política pode ser amplamente questionada. De acordo com Geisel, as relações externas no seu governo são caracterizadas:

Isso pode parecer uma incoerência. Mas na questão do Terceiro Mundo, dos subdesenvolvidos, o Brasil não se filiou a qualquer organização correlata. Comparecíamos à reuniões e conferências, éramos a favor das reivindicações desses países, até porque também éramos um país subdesenvolvido, embora

numa situação econômica, social e política em evolução, mas não assumíamos qualquer compromisso. Eles tinham a nossa simpatia, mas não nos engajávamos. Os nossos interesses, de fato, estavam no Hemisfério Norte. Os países do Hemisfério Sul, em termos de tecnologia, de financiamento, de equipamento, nada tinham que pudéssemos aproveitar. Seria uma posição egoísta? Talvez. Mas evidentemente, em primeiro lugar estavam nossos interesses” (GEISEL. 1997, p. 338)

Assim, a fala de Geisel ao CPDOC – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil - só vem confirmar a postura do Brasil frente aos países do Terceiro Mundo, além de se solidarizar com os vizinhos da América Latina, o que se objetiva também é refutar o congelamento do poder mundial a fim de conseguir uma posição diferente frente a essa estrutura de poder. Portanto o discurso terceiro mundista, a partir de Costa e Silva, não significa uma inserção no bloco não-alinhado, mas o reconhecimento pelo bloco capitalista desenvolvido da potência média emergente que o Brasil está se tornando. Sendo assim é imprescindível um tratamento diferente para os países que se encontram nesta posição.

1.8 Paradigmas da Política Externa na década de 1970.

Para compreender os ajustes e o modelo de política externa durante a década de 1970 é preciso fazer uma longa exposição dos paradigmas e das principais características do governo da época para posteriormente pontuar e explicar os princípios regentes da política externa na década de 1970.

Dois paradigmas distintos compõem o eixo analítico para compreensão da política externa brasileira na década de 70: aliado preferencial e o paradigma globalista.

Segundo o paradigma do *aliado preferencial* a proximidade do Brasil com os EUA o coloca na esfera de influência deste, pois a América Latina é um espaço de decisiva importância para as alianças com os EUA devido ao apoio latino-americano nas Nações Unidas; o controle e proteção do tráfego marítimo e de rotas oceânicas para a África; o abastecimento de materiais estratégicos; a

segurança coletiva e a disponibilidade de recursos demográficos para operações militares fora do continente. Neste contexto o Brasil aparece como parceiro mais importante, pois além de sua posição estratégica no Atlântico Sul, é levada em consideração, a abundância de recursos naturais – principalmente minerais estratégicos – e sua grande população.

A política do aliado preferencial, por sua inerente flexibilidade confere aos Estados Unidos uma ampla margem de manobra nas relações com a América Latina. Através dela os Estados Unidos, a um tempo reduzem sua presença direta e aumentam o seu controle indireto sobre os países do hemisfério. Por um lado, ela reduz o grau de visibilidade do imperialismo que, recuando para um segundo plano, minimiza o desgaste e atenua o risco que adviriam da onipresença do colosso norte-americano. Por outro lado, ela possibilita uma relativa delegação de poderes que, sob controle e em certo limite, repassa para sócios menores o ônus da manutenção da ordem imperial nas diversas áreas do continente. A política do aliado preferencial cria, assim, um aparente “vazio de poder” cuja essência são as novas formas e os modernos mecanismos de hegemonia dos Estados Unidos na América Latina. (MELLO. 1997, p. 258).

A teoria *globalista* desenvolvida pelo embaixador Araújo Castro³⁷ nos anos 50 e início dos anos 60 é a resultante do pensamento diplomático com diversas influências intelectuais, entre as quais se destacam:

A crítica nacionalista a matriz americanista da política exterior gerada no âmbito do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), mais particularmente, os trabalhos de Hélio Jaguaribe; a visão da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) das relações centro-periferia, em especial o pensamento de Raul Prebisch, que proporcionou as bases conceituais para a construção de uma identidade econômica dos países latino-americanos e sua emergência como atores coletivos no plano internacional; e finalmente a tradição do pensamento realista nas relações internacionais, em particular a concepção do sistema internacional como um âmbito anárquico, no qual ‘a inexistência de um sistema de justiça distributiva entre as nações’ faz prevalecer o princípio de auto-ajuda na conduta dos estados, conferindo a estes ‘o desejo e talvez o dever de promover a defesa ativa de seus interesses nacionais’ . (LIMA. 1994, p. 35).

De acordo com este paradigma a relação bilateral Brasil-EUA deixa de ser um meio de aumentar o poder do Brasil na América Latina e passa a ser uma consequência do aumento do poder de negociação, sendo o desenvolvimento e a

³⁷ João Augusto de Araújo Castro é o Ministro das Relações Exteriores de agosto de 1963 a abril de 1964, seu pensamento é marcado pela ideologia do nacional-desenvolvimentismo.

capacidade industrial as fórmulas básicas dessa atuação mais autônoma. Nesta perspectiva o eixo Leste-Oeste perde a importância diante o eixo Norte-Sul.

Segundo LIMA (1994) o regime ditatorial militar restaura, nos três primeiros anos de sua atuação, o paradigma do aliado preferencial por questões ideológicas e pragmáticas, mas a partir de 1967 há um retorno da prevalência pelo eixo Norte-Sul, ou seja, do paradigma globalista.

MELLO (1997) refuta essa ligação mecânica entre aliado preferencial –eixo Leste-Oeste, teoria globalista-eixo Norte-Sul. Na análise de MELLO (1997) a teoria do aliado preferencial através da ‘cooperação antagônica’; o princípio globalista de pluralismo das relações com os demais países; e uma certa relevância do conflito Norte-Sul frente ao Leste-Oeste, subsiste a partir do governo Costa e Silva (1967-1969). Como se verá mais a frente a ‘cooperação antagônica’ não é o mesmo que alinhamento automático e exclusivo com outro país, mas um alinhamento que não impossibilita discordâncias e relações econômicas com outros países mesmo que de ideologias diferentes. Assim, o princípio globalista estaria mais para área econômica enquanto a política do aliado preferencial para a ‘área ideológica’. Portanto o fato do Brasil ser o aliado preferencial dos EUA na América Latina não inviabiliza possíveis conflitos com a potência hegemônica nem relações de cunho econômico com outros países. Essa exposição é importante para mapear, de forma resumida, as duas correntes teóricas que permeiam a política externa do período.

SEGUNDO CAPÍTULO

2.1 Algumas considerações acerca da Política Externa no Governo Médici

A bibliografia específica sobre política externa no governo Médici é escassa, geralmente os analistas dão mais ênfase à política externa do governo Geisel pelo seu caráter arrojado e supostamente inovador. O objetivo geral dessas considerações é refutar a tese de que a política externa do governo Médici teria significado um alinhamento automático com os Estados Unidos.

A política externa de Médici segue os preceitos da “cooperação antagônica” destacada por MELLO (1997), em nenhum momento do governo Médici há uma inserção declarada no bloco não-alinhado ou a recusa de sua inserção no bloco ocidental capitalista. Portanto, pode-se dizer que no plano ideológico o Brasil está alinhado ao bloco ocidental capitalista, já no plano econômico, busca-se um pluralismo nas suas relações, a fim de conseguir o reconhecimento de sua posição diferente no cenário internacional. Em outras palavras, o Brasil, não quer ser visto como pertencente ao bloco terceiro mundista, mas sim como uma potência média emergente, que tem autonomia nas suas relações. E para alcançar este objetivo, ele conta com um corpo de profissionais especializados que conseguem formular e implementar a política externa, ou seja, que tem uma certa liberdade de ação, num regime altamente centralizador como era o regime ditatorial militar.

2.1.1 O direcionamento dado à Diplomacia do Interesse Nacional

Ao assumir o cargo de Presidente da República, Emílio Garrastazú Médici nomeou para chefiar o Ministério das Relações Exteriores o embaixador Mario Gibson Barboza. Experiente profissional de carreira, ao longo dos anos ele servira em Houston, Washington, Bruxelas, Buenos Aires e na missão junto às Nações Unidas. Exercera a chefia do gabinete do ministro Afonso Arinos de Melo Franco durante a execução da “política externa independente” e a função de embaixador na Áustria e no Paraguai. De acordo com BARRETO FILHO (2006), duas políticas administrativas se destacaram durante a gestão Gibson, que foram: a mudança do ministério para Brasília, ainda no início dos anos 1970 e a ampliação de postos diplomáticos e consulares, movimento que teria maior impulso ainda na administração seguinte. Segundo PINHEIRO (2004, p. 39) “...o peso relativo da corporação diplomática na definição do conteúdo da política externa brasileira aumentara concomitantemente ao aprofundamento da sua profissionalização e à institucionalização do próprio Itamaraty”. Em resumo, o processo crescente de institucionalização desse aparelho ajuda para que ele continue se firmando como único responsável pela política externa brasileira. As ações de destaque no período são: a adoção das duzentas milhas e a aproximação com o continente africano.

SOUTO (1998), autora que estuda em profundidade a política externa desse período, corrobora a tese de Carlos Estevam Martins e Amado Cervo que identificam o governo Castelo Branco como ligado ao desenvolvimentismo associado, e Costa e Silva ao nacionalismo desenvolvimentista. No governo Médici se encontram as duas tendências no seio do aparelho de Estado, a nacionalista representada por Mário Gibson Barboza³⁸, ministro das Relações Exteriores que defende uma aproximação com os países de Terceiro Mundo e de organismos multilaterais e a internacionalista representada pelo ministro da Fazenda Delfim Neto que aposta numa relação mais estreita com o Primeiro

³⁸ É importante lembrar que antes de tratar propriamente da política externa brasileira o chanceler Mario Gibson Barboza esteve à frente das negociações em uma série de seqüestros a embaixadores estrangeiros.

Mundo. Mas, de acordo com Gibson Barboza, a sua tendência prevalece com o apoio do Presidente Médici.

A diplomacia brasileira, ao mesmo tempo em que condena a clivagem Norte-Sul, também não aceita o conceito de Terceiro Mundo³⁹, embora busque uma aproximação com os países que assim se denominam, de acordo com o ministro Gibson Barboza, em discurso proferido em 2 de fevereiro de 1973, em Nairóbi, no Quênia:

Por identificarmos a provação do subdesenvolvimento como um estágio de passagem, cuja superação se impõe, não aderimos jamais ao estranho conceito de terceiro mundo, que, enunciado num contexto histórico de conflito latente, logo se expandiu e tomou foros de verdade irrefutável. (...). O Brasil recusa-se a aderir a conceitos que separam o mundo entre países propulsores e países reflexos, entre nações de gênese e nações imitadoras, a ser arrolado como parte de um terceiro mundo, de uma humanidade especial e separada, a que continuem a aplicar-se capítulos estanques de cada uma das ciências do homem e da natureza, como se fôssemos exceções da regra coletiva e não elemento importante de uma realidade múltipla que é todo o planeta e toda a humanidade. (2002, p. 83)

A linha de desenvolvimento ambicionada pelo Itamaraty rejeita os alinhamentos automáticos, e o multilateralismo reivindicatório estilo Não-Alinhados, ou seja, o que se está procurando negar é o direcionamento da política externa dada pelos dois governos militares precedentes. Para os formuladores da política externa brasileira, o desenvolvimento é um caminho solitário, sendo assim, o que se busca é a "solidariedade para com o Terceiro Mundo e, simultaneamente compromisso com o desenvolvimento nacional de forma individual" (SOUTO, 1998, p.65). Tanto que num discurso proferido pelo presidente Médici em 20 de abril de 1970, elaborado pelo Ministro das Relações Exteriores Mário Gibson Barboza, ele declara "A meta de meu governo pode resumir-se numa palavra: desenvolvimento" (SOUTO. 1998, p.68).

³⁹ De acordo com HOBBSAWN (1995), ao mesmo tempo em que a década de 1970 marca o auge do Terceiro Mundo e de suas ideologias, seus conceitos passam a desmoronar, pois a diversidade de países que se acham sob um mesmo rótulo é imensa, mesmo no plano econômico, que é onde se fundamenta o conceito, as diferenças passam a ser maiores a cada dia, devido à rápida industrialização de alguns desses países, e a crise do petróleo que 'transforma' os países exportadores de petróleo, até então pobres, em países supermilionários.

Apesar desses discursos em apoio às reivindicações do Terceiro Mundo terem lhe aproximado do estilo Costa e Silva, a opção brasileira é pelo bilateralismo nas relações internacionais e a retomada do pragmatismo na política externa brasileira, que conhece seu auge no governo Geisel⁴⁰. Os discursos nos foros multilaterais em apoio ao Terceiro Mundo trazem dividendos bilaterais tanto na América Latina quanto na África. O multilateralismo é utilizado pelos estrategistas para metas sistêmicas, enquanto os interesses localizados são tratados na esfera bilateral. Em outras palavras, a prioridade é sempre dada para os acordos bilaterais, só problemas que não são resolvidos nessa esfera são levados para os foros multilaterais. Enfim, as conquistas substantivas se dão no plano bilateral, apesar da participação intensa e atuante nos foros multilaterais, principalmente para a politização das discussões restritas aos interesses nacionais e as voltadas para o desenvolvimento e a jurisdição de recursos nacionais.

Os discursos e declarações do Chanceler e embaixadores nos foros multilaterais são, na maior parte das vezes, análises, muitas das quais refinadas, da situação internacional. A atuação nesses foros é igualmente reveladora, mostrando a forma como as novas preocupações atingem o país, e como a situação interna do país, sempre cambiante, reflete-se sobre essas preocupações. É o caso das discussões sobre meio-ambiente e tecnologia, na ordem do dia na época. Quanto ao meio-ambiente, a postura é militante e agressiva, já que legislação internacional restritiva limitaria o desenvolvimento do Brasil. Já quanto à monopolização de tecnologia pelos países desenvolvidos, o discurso é mais suave e de caráter exclusivamente tecnológico, fugindo a considerações históricas ou políticas. O Brasil não desejava uma nova divisão internacional do trabalho. Desejava inserir-se de forma positiva na que já existia. Daí o discurso mais suave, com tendência a suavizar-se mais à medida que o país atingia suas metas. (SOUTO, 1998, p. 93).

Portanto, o que o governo Médici quer não é ser equiparado ao Terceiro Mundo, mas o reconhecimento da posição intermediária entre Primeiro e Terceiro Mundo que ele ocupa como potência emergente. Em outras palavras, essa idéia de potência média emergente é ainda reforçada pelas crescentes transformações econômicas decorrente do milagre brasileiro. Enfim, os discursos proferidos não

⁴⁰ De acordo com o livro de memórias do ministro BARBOZA (2002), o presidente Médici teria dito a ele que o seu sucessor – General Ernesto Geisel – teria elogiado sua atuação frente ao problema com as colônias portuguesas no continente africano pedindo até que apresentasse ao seu sucessor na pasta uma cópia da exposição de motivos para que seguisse como uma linha de política externa com Portugal.

têm a intenção de provar uma tomada de posição a favor do Terceiro Mundo, mas criticar o congelamento de poder mundial que impede a inserção dos países de industrialização recente na ordem capitalista desenvolvida. Para PINHEIRO (2004, p. 42) essa retomada do diálogo com o Terceiro Mundo deve-se:

...a paulatina retomada da relativa autonomia do Itamaraty na formulação da política externa brasileira foi um elemento crucial nesse processo, de vez que inúmeros diplomatas que então começavam a ocupar importantes postos na hierarquia da instituição partilhavam de uma forte visão pró-Terceiro Mundo. Essa retomada, por sua vez, pode ser explicada pela confiança crescente depositada pelos militares no Itamaraty em grande parte devido à semelhança existente entre os padrões de educação e socialização dos diplomatas e dos militares, a despeito da existência de diferenças políticas e ideológicas entre seus membros.

Como se pode notar, portanto a autonomia conquistada pelo Itamaraty frente ao poder executivo, dá essa oportunidade para se restabelecer alguns dos laços com o Terceiro Mundo que são observados durante a Política Externa Independente.

2.1.2 Alguns resultados da Diplomacia do Interesse Nacional

No início da década de 1970, o Conselho de Segurança Nacional, através da Doutrina de Segurança Nacional formula a Teoria do Cerco que objetiva “romper o cerco que se espraiava pelo Cone Sul” (MELLO. 1996, p.124) através da utilização de métodos drásticos de ação preventiva, dando assim respaldo até mesmo financeiro para os golpes no Chile e Bolívia que se sucedem nessa década na América Latina⁴¹. Esse dado mostra que apesar do pluralismo das relações comerciais, cultivado pelos dirigentes da política externa, o governo Médici se opõe ferozmente a regimes que eventualmente possam negar o modelo capitalista ocidental, posicionando-se assim como guardião da ordem capitalista na América do Sul. Essa postura é apoiada na doutrina Nixon que apóia o

⁴¹ Segundo dados de Pedro Fernando Castro Martinez o Brasil concede ao Chile uma ajuda econômica direta de US\$ 150 milhões superando a ajuda dos Estados-Unidos no mesmo período.

desengajamento relativo dos EUA em algumas regiões e a transferência de poder para as potências médias⁴² – Irã, Israel, Brasil e África do Sul.

Entretanto, é preciso ressaltar que apesar do elemento político-ideológico ser um ponto relevante na política do presidente Médici, o principal objetivo da política externa e interna é o projeto “Brasil Grande Potência”, que tem como objetivo inserir o Brasil no ‘Primeiro Mundo’ até o ano 2000 – trata-se de um plano de governo de 265 páginas, nas quais sete são destinadas à política externa, que está inserida nesse projeto na medida em que está orientada para o desenvolvimento. Esse projeto Brasil Grande Potência mais a doutrina Nixon, acabaram ecoando como o corolário de idéias geopolíticas⁴³ de dominação na América Latina.

Enfim, embora estabeleça alguns contatos, principalmente comerciais com o Terceiro Mundo, inclusive a aproximação com o continente africano, o período Médici é marcado pela adoção medidas conservadoras, até mesmo reacionárias, além de apoiar os regimes totalitários da América Latina, há também o apoio à Portugal na questão colonialista⁴⁴ nos foros multilaterais. Embora comece a romper com essa postura histórica, o rompimento definitivo só se dá no governo seguinte porque há também uma conjuntura internacional muito favorável.

2.1.3 A geografia da política externa no governo Médici

Aqui serão analisadas as relações comerciais e políticas que são estabelecidas durante a gestão Médici. O objetivo é demonstrar como o governo brasileiro, além dos parceiros tradicionais, procura estabelecer, mesmo que ainda de maneira embrionária nesse período, um maior número de alianças.

⁴² Hierarquização das potências em: superpotências que disputam o poder mundial; grandes potências que tem o poder continental e as potências médias que são responsáveis em controlar sua região.

⁴³ A geopolítica muito em moda no início do século teve seu momento de decadência após a Segunda Guerra Mundial por estar associado ao nazismo em contrapartida, na América Latina seu interesse aumenta bastante entre 1950 e 1980, pois está vinculado aos regimes autoritários do período

⁴⁴ Ainda na década de 1970, Portugal possui colônias na África.

Ao contrário de muitas análises que colocam a Diplomacia do Interesse Nacional como uma política de alinhamento automático com os EUA, VIZENTINI (1995) aponta para os inevitáveis conflitos e discordâncias que a pretensão de paridade com os Estados Unidos gera. A relação do Brasil com os Estados Unidos não é subimperialista, mas uma divisão de tarefas em troca de dividendos financeiros e delegação de autonomia no plano militar, a fim de eximir os EUA de custos e fortalecer a aliança Ocidental no plano regional, tanto que o governo Nixon é a marca do início do armamento do Terceiro Mundo. De acordo com uma declaração de Nixon:

Exceto se uma grande força intervenha no Terceiro Mundo, os Estados Unidos não intervirá com forças de combate. Nós forneceremos ajuda militar e econômica às nações amigas na quantidade que for necessária para barrar a influência soviética. Mas o país atacado deverá arcar com a responsabilidade de providenciar as tropas para sua própria defesa (SOUTO, 1998, p.110).

Os principais pontos de atrito entre Brasil e Estados Unidos neste período estão restrito aos direitos humanos e o estabelecimento de 12 para 200 milhas náuticas para o mar territorial⁴⁵, que tem motivação político-diplomática a fim de legitimar o discurso Brasil-potência, assim como o reconhecimento da atitude soberana do Brasil.

Até 1970, apenas uma dezena de países latino-americanos e alguns poucos afro-asiáticos haviam estendido além das 12 milhas seus direitos soberanos ou sua jurisdição sobre as águas do mar adjacente e sobre seus recursos. O conceito das duzentas milhas desenvolveu-se no continente americano. Em 1970, oito países latino-americanos haviam decretado as 200 milhas. Além desses antecedentes latino-americanos, já existiam, em março de 1970, outras demarcações, para além das 12 milhas decretadas por países africanos, asiáticos e pela Islândia. Mas, apesar dessas manifestações de revisionismo em matéria de direito do mar da parte de alguns países do Terceiro Mundo, inexistia uma norma de direito internacional, consuetudinária ou convencional, que determinasse a largura máxima do mar territorial ou áreas marinhas submetidas à soberania ou jurisdição nacional. A disparidade de critérios passou a criar problemas para o Brasil no Atlântico Sul. Depois que a Argentina estendeu sua soberania para 200 milhas, barcos frigoríficos passaram a freqüentar o sul do Brasil para pescar merluza. Em 25 de março de 1970, através do Decreto-lei 1098, o governo determinou que 'o mar territorial do Brasil abrange uma faixa de 200 milhas marítimas de largura,

⁴⁵ Principal demonstração da autonomia que o Brasil pretende demonstrar no cenário internacional.

medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular brasileiro'. (SOUTO. 1998, p. 71)

O argumento utilizado pelo Brasil para a expansão do mar territorial é o da solidariedade com os demais países da América Latina que têm interesses semelhantes. Segundo o chanceler Mario Gibson Barboza, não se tratava se ser "...contra os Estados Unidos, mas simplesmente a favor do Brasil" (2002, p. 293), a proposta nacionalista do ministro fica evidente.

Para SOUTO (1998), essa questão é usada para popularizar a figura do presidente, a fim de atenuar o impacto da repressão e da tortura; além de procurar estabelecer relações horizontais com os Estados Unidos, essa pretensão fica clara na exposição de Araújo Castro na Escola Superior de Guerra em janeiro de 1974:

Não podemos conceber as relações entre o Brasil e os Estados Unidos apenas como relações entre os Estados soberanos, mas como relações entre dois Estados-membros que atuam na comunidade internacional com desigual parcela de poder e de responsabilidades, mas com igual determinação de sustentar posições e pontos de vista que se ajustam aos seus específicos interesses nacionais. (in: SOUTO, 1998, p.125).

Formatado: Português
(Brasil)

Os países pesqueiros URSS, EUA, Japão, França, Inglaterra e países escandinavos são os mais prejudicados com o decreto, pois com o limite restrito a 12 milhas essas nações praticam a pesca sem nenhuma regulamentação, inclusive a pesca predatória. Ao passo que alguns países encararam a decisão brasileira a contragosto, nos países latino-americanos ela foi recebida calorosamente.

É interessante destacar o discurso do embaixador Araújo Castro quanto à ascensão brasileira à condição de potência média recém industrializada, que se esboça no período, e o reordenamento das relações entre Brasil e Estados Unidos em busca de um tratamento diferente frente aos demais países da América Latina:

...o Brasil não considera as relações Brasil-Estados Unidos como um capítulo do relacionamento entre os Estados Unidos e a América Latina. (Nossas) relações são relações entre dois países soberanos, a serem definidas e conduzidas pelos dois interlocutores, a salvo das distorções provocadas pela ação ou inação de

terceiros países. O Brasil deseja cooperar com todos os países do hemisfério, mas não deseja ser confundido com qualquer deles. (in: VIZENTINI, 1995, p. 150).

Formatado: Português
(Brasil)

Apesar da omissão e apoio do governo norte-americano ao governo brasileiro quanto à questão dos direitos humanos, a partir de 1969 ocorre a denúncia da Anistia Internacional, que gera a primeira de muitas investigações oficiais sobre sua violação; em 1970, há a denúncia da Civiltá Católica – uma publicação jesuítica – e da Comissão Internacional dos Juristas; em agosto de 1970, é criado o Conselho de Direitos Humanos subordinado ao Ministério da Justiça, que perde sua função à medida que o ministro da justiça nega as denúncias de tortura.

As denúncias de tortura no Brasil levam as discussões internas nos EUA, onde críticos acusam o governo de estar pactuando com as violações dos direitos humanos no Brasil⁴⁶.

Como se pode observar os atritos entre Brasil e EUA não tem grande importância, pois a questão do estabelecimento do mar territorial, é parte da ideologia “Brasil Grande Potência”, ou seja, que, em se tratando de política externa, sempre se prevaleceria o interesse nacional. Na forma como as decisões são tomadas fica claro não só a inserção que o Brasil está buscando no cenário internacional como também a demonstração pública de autonomia do país frente à utilização de seus recursos naturais. Quanto a não interferência e até apoio dos EUA na tortura de presos políticos no Brasil, é evidente o grau de cumplicidade entre os dois governos, o Brasil cuidaria da segurança regional sem a interferência dos Estados Unidos nos seus assuntos internos. Pois de certa forma o que se está

⁴⁶ ‘Em maio de 1971, o senador Frank Church, democrata, presidiu uma comissão sobre “Programas e Políticas dos Estados Unidos no Brasil”. Foram reunidos cerca de três mil documentos provenientes de fontes oficiais como a USAID (Agência Norte-americana para o Desenvolvimento Internacional) e a CIA (Agência Central de Inteligência), e clandestinas como os exilados brasileiros de Argel, Paris e Santiago. Depuseram funcionários do Departamento de Estado, da CIA, missionários e intelectuais especialistas em questões brasileiras. Foram investigadas as atividades do Office of Public Safety no país e vieram à tona informações que comprometiam o governo norte-americano com a tortura. Em outubro de 1971, o senador Fred Harris pediu o corte da ajuda ao Brasil, mas sua proposta não teve apoio suficiente. Em contrapartida, o Programa de Segurança pública do USAID foi suspenso em 1972 ‘. (SOUTO, 1998, p.114).

procurando eliminar – de acordo com o governo ditatorial militar - são somente os focos de subversão que resistem no país

Quanto às relações com a África, um grupo de analistas, entre eles o diplomata de carreira e estudioso Alberto da Costa e Silva, ajuda a desenvolver uma nova linha de política externa para a África.

De acordo com SOUTO (1998) e a biografia do próprio Ministro das Relações Exteriores do período, a aproximação com a África expunha duas vertentes de política externa: uma terceiro mundista de Gibson e do Itamaraty e outra de Delfim e seu primeiro-mundismo. A proposta de Delfim Neto era de que o ministro das relações exteriores entrasse no continente africano através das ‘províncias ultramarinas portuguesas’, contando assim com as facilidades proporcionadas pelo governo português nos entrepostos de Angola e Moçambique, sendo que qualquer tentativa diferente desta, de acordo com as suas palavras, poderia estar fadada ao fracasso. Enquanto o chanceler brasileiro procurava separar o ‘Portugal metropolitano’, com quem se tencionava o desenvolvimento de relações bilaterais, intercâmbios culturais e comerciais, do ‘Portugal colonialista’, de quem o Brasil deveria se distanciar e até mesmo negar o seu apoio a tese das ‘províncias ultramarinas’. Neste caso o presidente acabou por apoiar o seu chanceler, que questiona a pretensão de intervenção no Itamaraty do então ministro da fazenda, sendo assim o terceiro mundismo suave marca a aproximação brasileira com a África.

Segundo a exposição de motivos do ministro Gibson Barbosa ao presidente Médici, em dezembro de 1971, lembrando que o ministro tem como seu assessor Alberto da Costa e Silva, diplomata de carreira e um dos maiores estudiosos sobre o continente africano, ele defende que a aproximação com a África Atlântica deveria fazer parte dos esforços brasileiros, pois para além do grande contingente negro que veio daquela região e que faz parte, portanto, de nossa formação étnica, há também o peso do continente nos organismos internacionais, já que ele agrupa o maior número de Estados. Para o ministro, essa aproximação deveria primeiramente se dar em países que tivessem a maior importância econômica para o Brasil, como: Costa do Marfim, Gana, Nigéria, Camarões e Zaire “...quer

por seu relevo político, como o Senegal, a Costa do Marfim, Gana e Nigéria, quer por sua influente presença cultural em toda a África, como o Senegal, quer pela relevância dos laços que mantiveram com o Brasil no passado e que ali continuam vivos, como o Togo, o Doamé e a Nigéria” (BARBOZA. 2002, p. 347-8)

A proposta do ministro de visitar países como Costa do Marfim, Senegal, Gana, Togo, Doamé, Nigéria, Camarões, Zaire e Gabão tem por objetivo: examinar primeiramente os interesses no Atlântico Sul, revigorar a presença brasileira na área, estimular a criação de correntes de comércio, além de novos modelos de cooperação cultural e assistência técnica. Enfim, a agenda do chanceler de visitas aos países africanos em 1972 não tem como objetivo somente o incremento comercial, mas também a cooperação técnica entre as partes, essas visitas são entendidas mais como um gesto de abertura política do que como estabelecimentos de relações bilaterais. Em quase todos os países são assinados acordos comerciais, culturais e de cooperação técnica.

O desenvolvimento da diplomacia brasileira para a África enfrenta inevitáveis atritos com a África do Sul, EUA, Portugal e potências coloniais européias, pois se na ONU o Brasil votou ao lado de Portugal na questão das chamadas “províncias ultramarinas”, juntamente com EUA, Grã-Bretanha, Espanha e África do Sul, por outro não tomou partido nas questões gerais de condenação do colonialismo, interesses econômicos estrangeiros, apartheid e discriminação racial, o que, de certa forma, gerou um distanciamento do grupo colonialista. De acordo com o ministro Gibson, a sua visita aos países africanos moveu uma forte campanha contrária da imprensa, que contava com os setores da extrema-direita que “... consideravam os movimentos libertários africanos, dentro do contexto da guerra fria, perigosos agentes do comunismo internacional. Tudo isso alimentado pelo fácil discurso emocional – a que muitos eram sinceramente sensíveis – de que não era a hora de faltar com nosso apoio à ‘mãe-pátria’, quando ela se encontrava praticamente isolada” (BARBOZA. 2002, p. 349).

Essa idéia de aproximação com o continente africano gerou conflitos com o futuro presidente da República, até então Presidente da Petrobrás, Ernesto Geisel,

que tencionava algo no sentido de uma associação do Brasil a Portugal na exploração do petróleo angolano. De acordo com BARBOZA (2002) "...o Presidente da Petrobrás que aquela associação era vantajosa para a poderosa empresa, que ele dirigia com autoridade, dedicação e competência. Para mim o problema se colocava dentro de um contexto de política internacional, num certo momento histórico em que me parecia imperioso preservar a atuação diplomática atual e futura do Brasil" (p. 353)

O grande dilema para o governo Médici é de como evitar a ruptura com Portugal sem abrir mão do relacionamento com a África. Dessa forma, a diplomacia brasileira prefere separar o Portugal metropolitano do Portugal colonialista, contanto que as declarações feitas nos países africanos pelo chanceler Gibson Barboza têm um formato quase idêntico, e nenhuma delas têm a condenação explícita ao colonialismo, mas termos mais suaves como 'autodeterminação' e 'não intervenção'.

Enfim, as relações com Portugal são alteradas, já que o Brasil tem como objetivo encaminhar as relações de forma independente dos problemas coloniais, embora aparentemente tente manter a solidariedade luso-brasileira.

Quanto a América Latina: "a política externa do governo Médici produz uma enorme desconfiança por parte dos demais países da América Latina"(VIZENTINI. 1995, p. 151) devido a exigência brasileira de obter um tratamento diferente dos demais países por estar, de acordo com a sua avaliação, numa posição de uma potência média emergente. De acordo com a hierarquização dada, a potência média é a responsável pelas relações de poder a nível regional. Há também a tese de Rui Marini que agrava essa desconfiança por parte da América Latina, pois destaca a emergência de um suposto 'subimperialismo brasileiro' na região por parte do Brasil a partir da ênfase nos aspectos econômicos e tecnológicos como: a super-exploração da força de trabalho, concentração de renda nos extratos sociais superiores, política estatal que aliado ao capital estrangeiro deveria buscar soluções alternativas para o problema do mercado. Apesar de José Augustin da

Silva Michelena⁴⁷ refutar essa idéia, ela ainda é reforçada após o pronunciamento de Nixon “nós sabemos que para onde o Brasil for, irá o restante do continente americano” que é definido por Gibson Barboza como o “beijo da morte”. Tal pronunciamento acaba sendo considerado uma confirmação das pretensões imperialistas do Brasil no continente sul americano.

O objetivo da diplomacia brasileira é estabelecer relações comerciais e técnicas, como o financiamento de comércio e empréstimos de governo a governo, para tanto o ministro Gibson Barboza procura exaltar as proximidades culturais e étnicas entre os povos da América Latina.

Mas mesmo com a desconfiança da América Latina, o Brasil consegue firmar grandes projetos de cooperação, como: a Hidrelétrica de Itaipu, pelo Tratado de 1973 com o Paraguai; projetos de desenvolvimento das Bacias da Lagoa Mirim e do rio Jaguarão com o Uruguai; compra do gás e complementação industriais; estudos para uma binacional do carvão em 1973 com a Colômbia pela Ata de Cooperação de 1973 com a Bolívia; todos com tratados bilaterais. Segundo VIZENTINI (1998, p. 158): “a diplomacia brasileira desenvolveu melhor e mais intensa performance em relação aos pequenos países”. Um caso ilustrativo é do Equador, pois “com o incremento gradativo do preço do petróleo, esse país passa a ser atrativo para o Brasil como mercado consumidor de produtos industrializados e fornecedor de combustível” (VIZENTINI, 1998, p.158). A visita pioneira do ministro das relações exteriores aos países da América Central culminou com o estabelecimento de relações econômicas e políticas com a Guatemala, Honduras, Nicarágua. De acordo com o ex-ministro:

Com capacidade de decisão que lhe era característica, Andreazza criou a linha regular de navegação, com duas frequências mensais, para os principais portos da América Central, no Atlântico e no Pacífico. Em alguns meses nossas exportações para os cinco países começaram a apresentar promissores índices de crescimento, de tal modo que se revelou lucrativo não apenas manter mas aumentar a frequência da linha de navegação, que passou então a ser semanal. (2002. p. 305)

⁴⁷ De acordo com MELLO (1997), José Augustin da Silva Michelena aplica conceitos extra-econômicos para explicar a lógica do expansionismo, tornando o conceito de subimperialismo inoperável, propondo assim o conceito mais flexível de subpotência, pois um dos traços essenciais ao imperialismo é a exportação de capitais e tecnologias, estágio não atingido pelos ‘países subimperialistas’.

O Brasil mantém boas relações com a Bolívia apesar de seu governo esquerdista, e com o Paraguai, mesmo porque não quer ceder terreno para a Argentina – com a qual disputa o poder na América Latina – tanto que, no golpe banzerista⁴⁸, na Bolívia, em 1971 o Brasil colabora com as forças domésticas e internacionais para a implantação do governo do general Hugo Banzer.

Várias visitas e acordos são firmados com a Colômbia. A Venezuela passa a ser alvo da diplomacia brasileira, apesar de ter um governo com uma doutrina formalmente contrária à existência de regimes ditatoriais no continente.

As relações com a Argentina ultrapassam o viés comercial, em 1966, sob o regime de Juan Carlos Onganía, a Argentina passa a defender a doutrina das fronteiras ideológicas convergindo com o governo Castelo Branco, mas com a guinada nacionalista de Costa e Silva, a Argentina passa a disputar com o Brasil a posição de país-chave. Essa relação pendular entre Brasil e Argentina é comum desde o início do século XIX. O maior problema entre eles é a construção da usina hidrelétrica de Itaipu, a Argentina acredita que tal investimento é uma ameaça a sua segurança, por se tratar de uma verdadeira bomba de água direcionada sobre Buenos Aires. Por isso ela defende nos foros multilaterais, como na Conferência da ONU em Estocolmo em 1972, a tese de consulta prévia – se um projeto afetar direta ou indiretamente outro país, deve-se consultar a parte possivelmente afetada antes de sua implantação. O Brasil se recusa a conceder esta prerrogativa ao governo argentino, baseando-se na argumentação de que essa ação colocaria em questão a soberania do país sobre seus recursos naturais. De acordo com a posição brasileira, seria reconhecido o direito de informação e se assumiria a responsabilidade frente a prejuízos sensíveis.

O principal problema do Brasil, na América Latina, é com Cuba, devido suas relações com exilados brasileiros, o apoio à guerrilha, o desvio de aviões, e a campanha internacional contra o regime do ditador Fidel Castro.

⁴⁸ A partir da década de 1970 há uma reversão do surto nacionalista no Cone Sul, a Bolívia é o ponto de partida da ação militar encabeçada pelos rangers – tropa de elite treinada pelos americanos – para combater a guerrilha socialista, com o apoio da Falange Socialista Boliviana – partido oligárquico de ideologia fascista.

Quanto às relações com o Oriente Médio, há um deslocamento cada vez maior de Israel em prol das proposições da Liga Árabe, até a década de 1970 as relações com o mundo árabe são episódicas, sendo o governo brasileiro responsável pelos primeiros passos em busca de um entrosamento.

Essa relação com o mundo árabe é essencial para o novo tipo de inserção que o Brasil procura no mundo capitalista, portanto não se trata apenas de uma simples ampliação dos contatos, mas também nos projetos de cooperação Sul-Sul e a busca de uma relativa independência energética dos centros industrializados. Essas novas parcerias geram um Acordo de Cooperação Comercial entre Brasil e Iraque.

Mesmo com os insistentes convites de Israel, o ministro Gibson Barboza só vai visitar o país após uma visita ao Egito e Quênia, com medo de uma interpretação de apoio brasileiro à Israel.

No Egito, os pontos mais importantes são: um acordo de cooperação técnica, e a participação da Petrobrás na pesquisa e prospecção do petróleo local através de um contrato firmado entre Petrobrás e Egyptian General Petroleum Corporation.

Apesar da simpatia de Médici no projeto de Gibson Barbosa em estabelecer relações com a China, culmina com a exportação de produtos brasileiros – açúcar, ferro gusa, algodão e soja para a região. No entanto, o incremento de relações com a Ásia é modesto, com destaque para as relações com a Índia, Japão e com os emergentes Tigres Asiáticos.

Aproximações com a Europa e Japão, são ambicionadas desde o governo Kubitschek (1955-1960) mesmo que a prioridade, de acordo com BARBOZA (2002), seja a América Latina e África, isso não se traduz em esfriamento das relações brasileiras com os países da Europa Ocidental, tanto que em 1973 a Comunidade Européia absorve 30% das exportações brasileiras, além de vários acordos e convênios firmados entre o Brasil e alguns países da Europa Ocidental, principalmente entre Brasil e República Federal da Alemanha.

As relações entre Brasil e Japão são episódicas antes da década de 1970, mas o estreitamento e expansão de até 290% em relação ao período de 1964-

1968 no comércio entre os dois países se dão a partir do momento em que o Brasil começa a ter condições de exportar matérias-primas de que o Japão precisa e de incorporar os capitais e investimentos estrangeiros à industrialização brasileira.

2.1.4 Objetivo da Diplomacia do Interesse Nacional

Enfim, como se pode notar a partir da exposição acima, a matriz econômica permeia as relações entre o Brasil e os centros capitalistas desenvolvidos se baseiam primeiramente em benefícios econômicos. Em outras palavras, os benefícios econômicos marcam as relações do Brasil com os demais centros. No campo político a aproximação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento reforça a retórica do Brasil como país de ligação entre o Primeiro e o Terceiro Mundo.

Apesar de rejeitar a filiação com o Terceiro Mundo, o Brasil, nos foros multilaterais procura sempre criticar as estruturas de comércio internacional; a defesa de livre acesso à tecnologia; a necessidade de luta conjunta contra o subdesenvolvimento, principalmente junto aos países da América Latina. Essa é uma marca da política externa do governo Médici: separação bem marcada entre bilateralismo e multilateralismo, segundo SOUTO (1998, p.59).

O bilateral, conforme o Ministro, tem de ser tratado individualmente, e, conforme destaca, isso vale especialmente para países com os quais o Brasil possuía relações já firmes: os latino-americanos, os Estados Unidos, os países da Europa ocidental, o Japão. Uma abordagem mais geral, mais indiferenciada, poderia ser adotada para nações das quais o Brasil estava iniciando aproximação, como as repúblicas centro-americanas e a África subsaariana.

Enfim, como se pode notar, o governo Médici busca a superação do subdesenvolvimento sem contestar a ordem capitalista, esse é o objetivo geral do governo, sendo assim a forma e as atuações da política externa são construídas ao longo do governo a fim de alcançar esse objetivo geral. A Diplomacia do Interesse Nacional resolve o impasse dos dois primeiros governos militares: a interdependência com os EUA do governo Castelo Branco e o terceiro-mundismo

reivindicatório de Costa e Silva, apostando no alinhamento pró-ocidente, mas com liberdade para atuar no cenário internacional como um país soberano.

2.2 Algumas considerações acerca da política externa do governo Geisel

A literatura acerca da política externa no governo Geisel é mais extensa e, portanto mais controversa do que a do período Médici. O ponto mais controverso do chamado “Pragmatismo Responsável” do governo Geisel reside principalmente na discussão de uma suposta inovação frente às políticas que vinham sendo desenvolvidas nos governos anteriores, essa afirmação vem do próprio discurso do presidente Geisel e de seu chanceler Azeredo da Silveira, que procuram sempre destacar uma política externa de caráter arrojado e independente, gerando assim, vários conflitos com os Estados Unidos durante este período. A luz da bibliografia mais recente pretende-se expor como a política externa do governo Geisel segue as mesmas metas e o mesmo programa do governo precedente.

2.2.1 Aspectos conjunturais

A posse do governo Geisel poucos meses depois da explosão dos preços nos barris de petróleo que se dá em 1973 revela a fragilidade do projeto “Brasil Potência” ambicionado no governo Médici. A crise do petróleo marca o início do declínio do “milagre econômico”, onde a economia brasileira tem uma média anual de crescimento superior a 10% ao ano, índice comparado somente ao acelerado crescimento do Japão. (LESSA, 1997).

O aumento dos preços do petróleo no biênio 1973-1974 e o aprofundamento da crise econômica fizeram com que as condições internacionais se tornassem menos favoráveis, forçando o Brasil a enfrentar simultaneamente a crise energética, a restrição ao acesso aos mercados dos países desenvolvidos e a deterioração nos termos de troca. No plano doméstico, o desequilíbrio da balança

comercial refletia o esgotamento da capacidade produtiva, o que impedia um aumento de exportações suficiente para responder às necessidades de importações. A conjunção desses fatores, acrescidos das perspectivas de declínio do comércio mundial, tiveram como resultante um desequilíbrio estrutural no balanço de pagamentos e colocaram a necessidade de transformações prementes na economia por meio de uma reorientação do processo de crescimento, capaz de superar as vulnerabilidades externas no setor econômico. (LESSA, 1997, p.6)

O cenário internacional ainda é marcado pela détente, ou seja pelo arrefecimento do conflito Leste-Oeste, além da crescente multipolaridade no aspecto econômico-tecnológico. De acordo com PASSOS (1998) três fatores podem ser considerados para a emergência desse quadro: o enfraquecimento da URSS com o cisma do bloco comunista concretizado com a saída da China, Iugoslávia e Albânia, além do início declínio econômico caracterizado pela queda em sua produção em âmbito mundial⁴⁹; alargamento da distância econômica entre o Norte e o Sul; além da emergência do Japão e Europa Ocidental como pólos de grande potência econômica.

A bipolaridade cede espaço à multipolaridade, ou melhor, ao equilíbrio de poder baseado em cinco vértices: Estados Unidos, União Soviética, China, Japão e Europa. Uma entrevista de Nixon – então presidente dos EUA – deixa bem claro essa nova divisão de poderes.

Precisamos lembrar que o único período da História Universal em que tivemos uma fase prolongada de paz coincidiu com um equilíbrio de forças. É quando uma nação se torna muito mais poderosa do que os seus concorrentes potenciais que nasce o perigo de uma guerra. Creio, portanto, num mundo em que os Estados Unidos são poderosos. Acho que o mundo será mais seguro e melhor se tivermos os Estados Unidos, a Europa, a União Soviética, a China e o Japão fortes e sadios, cada um equilibrando o outro, não jogando um contra o outro, mas em verdadeiro equilíbrio (*in*: BARRETO FILHO, 2006, p. 105).

No entanto, é bom lembrar o que os Estados Unidos pretende compartilhar se restringe ao âmbito econômico-tecnológico e não político-militar, como demonstra Nixon num discurso a executivos de empresas em 1971: “Serão estes cinco que determinarão o futuro econômico e, como o poder econômico será a chave de outros tipos de poder, o futuro do mundo sob outros aspectos, no último

⁴⁹ Segundo PASSOS (1998) em 1945 a URSS detinha 20% da produção total do globo, enquanto que na década de 1980 detinha 15% do mesmo volume.

terço deste século”. (*in*: BARRETO FILHO. 2006, p. 150). Portanto o que se percebe é que, no contexto da *détente*, há uma hegemonia político-militar dos Estados Unidos e uma hegemonia tecnológico-econômica em parcerias com outras potências.

É interessante destacar que nessa diplomacia da *détente*, os Estados Unidos passam a considerar tratamentos diferentes para os países do Terceiro Mundo, pois começa a se observar a heterogeneidade que compõe o bloco terceiro mundista, assim, alguns países poderiam ser cooptados de maneira seletiva, correspondendo à perspectiva geopolítica da *détente*, que objetiva tirar os países da órbita de influência da URSS.

Em 1977, com a eleição de James Carter para a Presidência dos Estados Unidos, há um redirecionamento da política externa norte-americana, ou seja, há uma ênfase nas dimensões nuclear e ideológica, com acentuado apelo na questão dos direitos humanos. Essa mudança de rumos coloca a possibilidade de cooperação em alguns pontos com a União Soviética e a busca de resolução para os países do Terceiro Mundo, isso se pode notar numa declaração do Assessor de Segurança Nacional de Carter, Zbigniew Brzezinski (1999, p. 148-9):

Ao mesmo tempo, eu argumentei que nós deveríamos mudar daquilo que eu considerei nossa preocupação excessiva com as relações entre URSS e EUA, as quais poderiam somente cultivar tanto expectativas excessivamente eufóricas de uma parceria Americano-soviética (que poderia inspirar temores generalizados de um condomínio Americano-Soviético) ou preocupações históricas com a confrontação EUA-URSS. Contudo, eu senti que os Estados Unidos deviam dirigir-se para uma variedade de problemas do Terceiro Mundo, tanto por si próprios como através da cooperação trilateral com a Europa Ocidental e o Japão. A União Soviética deveria ser o ponto de foco do interesse americano em detrimento do resto da agenda global. (...).

A *détente* Leste-Oeste é desejável, mas é falso argumentar – como fez Kissinger – que a única alternativa a ela é uma guerra. A relação de *détente* é por sua natureza algo mesclado. Combina tanto elementos de competição e cooperação. Esta é a realidade oculta da relação Soviético-Americana, condicionada por forças históricas fortes, relação esta não provável de ser dramaticamente alterada no futuro.

Esse novo direcionamento dado à política externa norte-americana centrada na questão nuclear-ideológica se confronta, algumas vezes, com a da política externa brasileira, alguns exemplos desses conflitos são: a questão dos

direitos humanos, o Acordo teuto-brasileiro com a Alemanha Ocidental que visa a transferência de tecnologia nuclear para o Brasil; além das restrições estadunidenses a produtos brasileiros no início do governo Geisel e a postura favorável da gestão Geisel à administração pró-URSS de Angola.

Além do cenário internacional em crise, o governo Geisel tem que enfrentar uma crise interna, pois a coesão de vários segmentos da sociedade ao regime autoritário está condicionada às altas taxas de crescimento que o país vem experimentando desde o final da década de 1960. Essa crise doméstica leva o governo Geisel a adotar um projeto de abertura política para transferir, a médio prazo, o poder aos civis em condições aceitáveis pela cúpula militar.

A atuação econômica na política externa do período Azeredo da Silveira está intimamente ligada à crise energética que se dá no período, à pressão dos países em desenvolvimento por uma nova ordem econômica no cenário internacional e a dívida externa crescente no país. A despeito das dificuldades econômicas apresentadas durante a gestão Azeredo da Silveira, o serviço exterior brasileiro, assim como no período Médici se ampliou, tanto em postos no exterior, como em instalações no Brasil e em número de funcionários⁵⁰. Essa ação do governo brasileiro levou a uma elevação do número de quadros do Itamaraty, em 1975, o Presidente Geisel aprovou um aumento para os funcionários do ministério, que passou para 4.254 o total de cargos e empregos no Itamaraty. Tendo esse cenário de crise econômica, o governo desenvolve o II Plano Nacional de Desenvolvimento⁵¹, que visa principalmente dotar o país de uma base industrial

⁵⁰ Durante essa gestão o Brasil elevou à categoria de embaixada as missões na Costa do Marfim, Zaire, Quênia, Bulgária, Hungria e Romênia. Foi criada a embaixada brasileira em Bissau, Jacarta, Trípoli, Coveite, Beijing, Guiné Bissau. E também foram estabelecidas, em caráter cumulativo, representações diplomáticas em Serra Leoa, Gabão, Maurício e República da Guiné. Foi também prevista a instalação de novas sedes de missões em Buenos Aires, Lisboa, Lima, Tóquio, Assunção, Quito, Caracas, Teerã, Jeddah, e Bangkok, além da conclusão da embaixada em Washington, onde foi adquirido para a chancelaria, terreno contíguo à residência.

⁵¹ De acordo com LESSA (1995), as metas a serem empreendidas pelo II PND compreendem, principalmente: consolidação de uma sociedade industrial moderna e de um modelo de economia competitiva, mediante a implantação de novos setores produtivos, criação e adaptação de tecnologias; destaque à política energética, com o intuito de reduzir a dependência em relação a fontes de suprimento externas; ajuste da estrutura econômica à situação de escassez de petróleo, dando-se especial atenção às indústrias de base, notadamente nos setores de bens de capital, eletrônica pesada e de insumos básicos; ênfase à política científica e tecnológica mediante a execução do II e III Planos Básicos de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; novo esforço de

mais autônoma e menos sensível aos choques externos, principalmente no que diz respeito à energia, bens de capital e tecnologia.

2.2.2 Pragmatismo, Responsabilidade e Ecumenismo

A política externa do chanceler Azeredo da Silveira é marcada pelos pilares Pragmatismo, Responsabilidade, Ecumenismo que basicamente recusam a todas as formas de hegemonia e defendem a prática da interdependência entre os países.

O Pragmatismo defendido em discursos pelo chanceler declara o fim de apriorismos em termos de alinhamento, não havendo assim alinhamentos preferenciais, pois o que se está em jogo é o interesse nacional: “A política exterior do Brasil é pragmática porque se opõe ao apriorismo e ao idealismo verbal. Funda-se na apuração realista dos fatos e na avaliação ponderada das circunstâncias. Visa à eficácia material e não à coerência formal, na consecução dos objetivos nacionais”.(in: PASSOS. 1998, p. 39).

A Responsabilidade é a linha mestra onde se apóia o interesse nacional em longo prazo, aqui Azeredo da Silveira deixa implícito uma crítica ao projeto ‘Brasil Grande Potência’ do governo Médici. Nesta fala, ele pretende não só destacar o realismo em que está calcada a política externa de seu período, mas também criticar um suposto idealismo do projeto ‘Brasil Grande Potência’.

(...) vincula o pragmatismo também a uma visão do Brasil do futuro, no quadro internacional mutável em que vivemos. Nós somos, hoje, responsáveis pelo Brasil de amanhã e temos que assumir essa responsabilidade. Ignorar a imagem do Brasil possível de amanhã, não saber antecipar as possibilidades que surjam para sua construção é faltar à responsabilidade que nos incumbe. (in: PASSOS. 1998, p. 41.).

integração nacional, com a ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste; desenvolvimento social visando garantir substanciais aumentos reais de renda e eliminar os focos de pobreza absoluta.

A noção de Ecumenismo sugere uma interdependência horizontal, esta pretende substituir a interdependência vertical que reforça uma divisão de trabalho obsoleta baseada no fornecimento de matérias primas por países em desenvolvimento. O objetivo dessa interdependência horizontal é de proporcionar a cooperação e as oportunidades equitativas entre os Estados.

(...) que o Brasil não tem a vocação do isolamento. Através da nossa História, temos sido um povo aberto ao convívio franco com outras nações, sem estereótipos de desconfianças com relação a elas e sem qualquer ambição de predomínio. Para nós, brasileiros, a igualdade jurídica dos estados não é apenas um conceito jurídico abstrato, mas sim uma noção positiva que nos vem naturalmente, mesclada dum genuíno sentimento de respeito e de fraternidade internacional. Por essa razão, é natural que nos sintamos predispostos ao convívio universal". (*in*: PASSOS. 1998, p. 67).

Nas palavras do próprio Geisel, o Brasil é um país subdesenvolvido, mas com uma situação econômica, social e política em evolução. O conflito Leste-Oeste continua perdendo a importância para o desenvolvimento econômico, por isso a ampliação das parcerias com o hemisfério norte e a aproximação com os países africanos, têm o objetivo de adquirir tecnologia e know-how dos países do norte, além de escoar tecnologia e seus produtos para os países africanos.

Enfim, de acordo com LESSA (1995), o governo Geisel busca em sua política externa três objetivos: obter no plano internacional, tecnologias, mercados, fontes de energia, investimentos e empréstimos indispensáveis à expansão econômica; diversificar as relações interestatais e buscar maior integração à economia mundial, buscando a ampliação da visibilidade internacional do país e a diminuição de sua vulnerabilidade a fatores externos, além de procurar aumentar a capacidade de influência do país em questões globais através de uma presença internacional própria.

Para os analistas da época que alardearam o caráter inovador desse modelo, a variável explicativa desse fenômeno, destacada por VIZENTINI (1995), é a intensa propaganda baseada nos discursos de Geisel e Azeredo da Silveira. Mas, como se pode notar, a partir da breve exposição sobre o governo Médici, é que o desenvolvimento econômico ainda aparece como a linha mestra da política externa nos dois governos, isso além da busca de relações horizontais,

principalmente com os países do Primeiro Mundo, e a busca por maior visibilidade no cenário internacional. Enfim, o aprofundamento desse modelo, como veremos a seguir, levará a uma série de desentendimentos entre Brasil e Estados Unidos, além do aprofundamento das relações com os outros países.

2.2.3 A geografia da política externa brasileira no governo Geisel.

Essa apresentação mais sistemática das relações políticas e comerciais estabelecidas durante o governo Geisel é essencial para se compreender qual o direcionamento da política externa brasileira durante esse período.

O ponto mais conflitivo no governo Médici com relação aos Estados Unidos é o estabelecimento das 200 milhas marítimas e esse conflito é considerado de baixo impacto se comparado com as relações Brasil-Estados Unidos no governo Geisel. Se situadas na esfera multilateral, o conflito Brasil-Estados Unidos está restrito a dois setores: o tradicional plano econômico que está relacionado com o esforço brasileiro em aumentar a venda de manufaturados para os Estados Unidos, e o desinteresse norte-americano de reformar o sistema comercial e financeiro internacional.

No entanto, o conflito mais acirrado está localizado na esfera bilateral no plano político: a autonomia industrial e energética – principalmente o acordo firmado entre Brasil e República Federal da Alemanha, que visa a transferência de tecnologia nuclear - e a questão dos direitos humanos, além de algumas atitudes da diplomacia brasileira que dão margem para mais algumas desavenças como: o voto na ONU – Organização das Nações Unidas - a favor de uma resolução que condena o racismo e inclui o sionismo entre suas formas – este fato está relacionado com a proximidade que o Brasil vem estabelecendo com os países árabes desde o início da década de 1970; o apoio a um grupo pró-URSS em Angola; a abstenção brasileira quando a OEA – Organização dos Estados Americanos - vota o levantamento de sanções à Cuba.

De acordo com LESSA (1995) esse modelo de relação entre o Brasil e Estados Unidos tem início na década de 1960 com a Política Externa Independente de Jânio Quadros (1960-1961) e João Goulart (1961-1964). Não se trata de uma perda de importância, mas de uma relativização da importância dos Estados Unidos frente aos demais parceiros comerciais que o Brasil está buscando⁵².

Essa diminuição no volume de trocas entre Brasil e Estados Unidos, mais a conturbada questão nuclear, leva o Secretário de Estado dos Estados Unidos Henry Kissinger, em 1976, a redefinir a relação entre os dois países através da assinatura do Memorando de Entendimento⁵³. Até a eleição do presidente Carter nos Estados Unidos, esse acordo marca um período de arrefecimento do conflito entre Brasil e Estados Unidos. Mas a partir do governo democrata de Carter há uma retomada das críticas e das pressões ao Acordo Teuto-Brasileiro. Segundo LESSA (1995) essa administração procura “reassumir o papel de guarda dos valores ocidentais, profundamente abalados depois dos fiascos proporcionados por duas administrações republicanas tidas como desastrosas para os anseios externos da potência e para as crenças democráticas de seu povo.” (LESSA, 1995, p. 31)

É na administração Carter que o confronto entre Brasil e Estados Unidos se torna mais pungente. Carter pressiona a retirada das cláusulas de transferência de tecnologia nuclear garantida pelo acordo entre Brasil e República Federal da Alemanha. Isso leva o presidente Geisel a denunciar o Acordo Militar com os EUA e posteriormente extinguir a Comissão Militar Mista, a Missão Naval e o Acordo Cartográfico.

⁵² Isso se pode notar nos dados participação dos EUA na estrutura de comércio brasileiro: entre 1964 e 1974, respondiam por 25,2% das exportações e 28,8 % das importações do Brasil, números que caem para 22,7% e 17,9%, respectivamente. Na mesma medida, a participação dos Estados Unidos no conjunto de investimentos diretos e reinvestimentos no Brasil, que correspondia a 42,2% em 1970 e 33,6% em 1974, cai para 27,8% em 1978.

⁵³ De acordo com PASSOS (1998), esse documento, assinado em fevereiro de 1976 estabelece um sistema de consultas entre os dois países nos níveis de segurança, econômico, político, cultural, legal, educacional e tecnológico em caráter bilateral e multilateral, essas reuniões deveriam ocorrer semestralmente e alternadamente em cada país, com a agenda previamente definida.

É interessante notar que tal denúncia de Geisel é um ato simbólico de custos insignificantes, mas de dividendos políticos expressivos, pois esse Acordo Militar entre Brasil e EUA não visa a transferência de tecnologia, tornando-se assim num obstáculo para a modernização das Forças Armadas, no entanto, o cenário doméstico propicia um certo apoio interno face ao conflito. Enquanto no cenário internacional é exposto aos demais parceiros a condição independente do Brasil, conduzindo assim a uma ampliação no campo da ação política, principalmente na América Latina.

Enfim, como se pode notar, os conflitos entre Brasil e Estados Unidos ficam mais acirrados no governo Geisel, contudo, segundo VIZENTINI (1995) o governo Geisel, superestima esse conflito a fim de afirmar, principalmente para o público interno, a relação de autonomia do país nas suas relações externas, isso faz com que o governo consiga apoio da imprensa, parte da oposição representada pelo MDB, e linha dura das Forças Armadas para o Acordo Teuto-Brasileiro. Desviando assim a atenção, principalmente desse último grupo, do processo de abertura política, que pretende transferir a administração do aparelho de Estado para os civis.

Quanto a América Latina, a política de Geisel não difere muito da de Médici, no plano do discurso a região continua sendo considerada o foco principal para a política externa embora na agenda de Geisel sua importância se torne inferior a dada aos países europeus. Embora seja importante destacar a tentativa de se estabelecer diálogos com os países que fazem a fronteira com noroeste brasileiro. Em entrevista à D'ARAUJO e CASTRO (1997), Geisel afirma ter uma política de solidariedade com o Terceiro Mundo, mas que as relações mais estreitas se dão com o hemisfério norte. De acordo com Geisel os países do hemisfério sul, em termos de tecnologia, de financiamento, de equipamento, nada têm que se possa aproveitar.

Isso pode parecer uma incoerência. Mas na questão do Terceiro Mundo, dos subdesenvolvidos, o Brasil não se filiou a qualquer organização correlata. Comparecíamos às reuniões e conferências, éramos um país subdesenvolvido, embora numa situação econômica, social e política em evolução, mas não assumíamos qualquer compromisso. Eles tinham a nossa simpatia, mas não nos engajávamos. Os nossos interesses, de fato, estavam no Hemisfério Norte. Os

países do Hemisfério Sul, em termos de tecnologia, de financiamento, de equipamento, nada tinham que pudéssemos aproveitar. Seria uma posição egoísta? Talvez. Mas evidentemente, em primeiro lugar, estavam os nossos interesses. (GEISEL, 1997. p. 338).

Essa postura da diplomacia brasileira frente à América Latina marca uma diferenciação entre a PEI e o Pragmatismo Responsável, enquanto a primeira privilegia os temas políticos o segundo investe mais nos temas econômicos no plano bilateral.

Com relação à Argentina, embora haja a disputa de poder entre os dois países, Geisel enfatiza o bom relacionamento colocando como única ressalva a hidrelétrica de Itaipu, reiterando a postura brasileira contrária à tese Argentina de consulta prévia para o aproveitamento dos recursos hídricos do Rio Paraná.

Com a Bacia do Prata, o Brasil procura estabelecer um relacionamento comercial estratégico com o objetivo de reforçar sua supremacia perante a Argentina na região. De acordo com MELLO (1997, p. 228) a preponderância brasileira no final da década de 1970 na região, é causada por dois fatores: “a política de poder na região platina, consagrada pela aproximação comercial, financeira e política dos países de menor desenvolvimento relativo; e a política de modernização conservadora na economia brasileira”.

Com os países andinos, o Chile é o país que o Brasil estabelece menor relação durante este período. As relações com o Peru melhoram, com a Colômbia e Venezuela são assinados vários acordos e convênios e, finalmente, com o Equador se conserva a mesma política do governo Médici.

Com o México e demais países da América Central, Caribe e Guianas são estabelecidos um maior número de acordos, convênios e visitas.

As relações com a Europa Ocidental e o Japão no governo Geisel se aprofundam se comparadas ao governo Médici. São firmados vários projetos conjuntos, transações comerciais, além da busca de tecnologia e financiamento com o Japão a partir da visita de Geisel ao país em 1976. A grande participação da Europa Ocidental e do Japão no governo Geisel significa uma alternativa à Washington.

O principal acordo firmado entre Brasil e Europa Oriental é o Acordo de Cooperação no Campo dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear em 27 de junho de 1975 em Bonn, então Alemanha Oriental, esse acordo foi chamado acordo Teuto-brasileiro, seu objetivo é promover a independência no setor energético do urânio enriquecido dos Estados Unidos. Esse fato se dá após 1974, quando a Comissão de Energia Atômica dos Estados Unidos anuncia não garantir mais o fornecimento do combustível nuclear, num momento em que há o aumento de sua demanda devido à crise decorrente do aumento nos barris de petróleo, mantendo assim suas reservas estratégicas sem, no entanto, atender seus compromissos no exterior. Esse fato gera rompimento no contrato com a empresa norte-americana Westinghouse⁵⁴ que vem sendo firmado desde 1972, além da busca do governo brasileiro em conseguir transferência de tecnologia a fim de se livrar da dependência de terceiros. O interesse do Brasil em obter tecnologia nuclear é notado desde a recusa em assinar o Tratado de Não-Proliferação da gestão Costa e Silva (1967-1969), o que remonta, mais uma vez, à nova inserção que o Brasil busca no cenário internacional, ou seja, a posição de potência emergente.

A motivação alemã, por outro lado, reside na necessidade da procura de sócios para a continuação da implementação de seu programa nuclear, além do acesso às matérias-primas brasileiras para o processo de produção do combustível. Essa política alemã faz parte dos novos direcionamentos que a Europa pretende dar à sua política externa baseada na transferência de capitais e tecnologias para os países em desenvolvimento.

A justificativa do Itamaraty, para o Acordo, é a visibilidade econômica e de segurança em que se encontra a energia nuclear naquele momento; a urgência de uma tecnologia nuclear nacional para a consecução do desenvolvimento do Brasil; e a importância dessa fonte de energia que, por sua vez, está baseada em quatro fatores:

As previsões de crescimento econômico, que davam conta de um aumento do Produto Interno Bruto na ordem de 10% ao ano; o aumento do consumo de energia elétrica previsto para 70 mil MWe no início da década de 80; a existência de estudos da CNEN – Comissão Nacional de Energia Atômica e da Agência

⁵⁴ Esse contrato visa o fornecimento de uma usina nuclear com a garantia do governo dos Estados Unidos de fornecer o combustível enriquecido.

Internacional de Energia Atômica colocando a necessidade de instalação da capacidade geradora a partir de usinas nucleares da ordem de 10 mil MWe; e o aumento do consumo na região Sudeste previsto para 30 mil MWe, acima, portanto do potencial hidrelétrico da região, agravado pela dificuldade e alto custo de transporte de energia elétrica de outras regiões para a região mais desenvolvida, além de eminente esgotamento de aproveitamento do potencial hidrelétrico dos rios Paraná e Uruguai, os últimos passíveis de tais empreendimentos. (PASSOS. 1998, p. 66).

A Europa Ocidental além de representar a abertura de novos espaços comerciais e parcerias políticas, segundo LESSA (1995), levaria a um novo padrão de relações econômicas gerados pela disputa de mercados do sistema capitalista.

Segundo PASSOS (1998), a recepção interna perante o acordo é positiva, conseguindo até, num primeiro momento, o apoio da oposição representada pelo MDB, além de cooptar setores militares contrários à abertura política, e vários jornais de destaque que fazem oposição do governo Geisel: – Jornal do Brasil, Folha de São Paulo e O Estado de São Paulo.

As relações bilaterais com a África começam a ser estabelecidas durante o governo Médici, e são mantidas durante a administração Geisel. De acordo com a diplomacia brasileira, os países africanos têm campos promissores para escoamento de produtos manufaturados, tecnologia e know-how.

Nos foros multilaterais, o Brasil apóia a imediata descolonização de Moçambique e Angola. No caso de Angola o Brasil chega a apoiar uma facção – MPLA: Movimento Para a Libertação de Angola – apoiada pelos soviéticos e outros países socialistas, de acordo com o cálculo brasileiro essa facção tinha mais chance de vencer a disputa de poder que sua opositora – FNLA – apoiada pelos EUA. Isso, portanto facilitaria o intercâmbio comercial, técnico e de *know-how*.

Essa postura simpática a uma facção apoiada pela URSS se toma mais um agravante para as já conflituosas relações entre Brasil e Estados Unidos. E, mais uma vez o que se procura afirmar é o pragmatismo da política externa brasileira, além demonstrar no cenário internacional a autonomia do país nas suas decisões.

Antes da década de 1970 as relações com o mundo árabe são episódicas, mas a partir do governo Médici e da crise energética essa relação começa a se estreitar, seu principal objetivo é garantir o fornecimento de petróleo. Nos foros multilaterais o Brasil menciona a questão palestina. Na XXIX Assembléia Geral das Nações Unidas, o chanceler Azeredo da Silveira defende a desocupação dos territórios ocupados por Israel e na XXX Assembléia Geral, em 10 de novembro de 1975 o Brasil vota a favor do projeto de resolução que considera o sionismo uma forma de racismo e discriminação racial.

(...) A objeção à guerra de conquista é uma constante na História do Brasil e um preceito em nossa Lei Fundamental. Consideramos absoluto o direito à integridade territorial e a obrigação de respeito à soberania. Em consequência, acreditamos que a desocupação dos territórios ocupados é, insofismavelmente, parte integrante da solução do conflito. (AZEREDO DA SILVEIRA. 1974. p.42. *in*: PASSOS. 1998)

De acordo com MONTEIRO (1978), Geisel teria notado sua precipitação e o voto seria mudado na Assembléia Geral, mas como os Estados Unidos criticara a posição brasileira, ferindo assim os “brios nacionais”, o voto se mantém, até mesmo como demonstração da soberania nacional tão enfatizada no governo Geisel.

(...) O Chanceler Azeredo da Silveira levou o assunto ao presidente depois de motivado por um telefonema de Nova York. Como a votação se faria no dia seguinte, Geisel autorizou o voto favorável à proposta que considerava o sionismo uma forma de discriminação racial. No dia seguinte, constatado o equívoco político do voto, Geisel pediu à chancelaria que modificasse a posição adotada. O voto brasileiro foi proferido na Terceira Comissão (Comissão Política) e somente cinco dias depois a votação definitiva se faria na Assembléia-Geral. O Brasil ira recuar do voto originalmente dado, por ter o presidente verificado que a pressa e a insuficiência de informações induziram-no a erro de decisão. Não o fez, todavia, porque no meio-tempo o Departamento de Estado norte-americano, através de porta-voz criticou a posição do Brasil, ferindo os brios nacionais brasileiros (MONTEIRO, 1978, p.30).

Como se pode notar, um dos objetivos da diplomacia brasileira é reforçar a idéia de independência nas suas relações no cenário internacional. Assim, a mudança de postura, neste caso, seria entendida como submissão à potência do norte.

Enfim, embora neste último caso se perceba uma posição bem marcada do Presidente Geisel, ao analisar a totalidade dos processos da Política Externa do período, embora esteja presente uma maior participação do presidente Ernesto Geisel frente a seu antecessor, famoso pelo seu caráter deliberativo, há uma política externa fortemente direcionada pelo Ministério das Relações Internacionais, ao analisar a questão, nota-se o desenho de um programa que se restaura e se implementa à medida que se apresenta uma conjuntura internacional mais favorável, além do respeito da corporação militar pela organização e trabalho desse aparelho de Estado. Em outras palavras, mesmo com o interesse do Presidente Geisel pelas questões de política externa, não se pode esquecer que essa continua sendo proposta e direcionada pelo Itamaraty, que tem à sua frente um chanceler fortemente ligado às questões da Política Externa Independente, que prima pelo nacionalismo, soberania e interesse nacional e desenvolvimento econômico na relação com os demais países.

TERCEIRO CAPÍTULO

3.1 Conjuntura internacional e Política Externa: uma análise mais sistemática.

Este capítulo se preocupa principalmente em mostrar, de forma sistemática, os ajustes feitos de um governo para outro, pois sendo um estudo de análise da política externa dos dois períodos, essa comparação pontual acabou por se mostrar importante. Assim o leitor pode perceber como as mudanças ocorridas de um governo para outro não surgem de um modelo novo de política, mas de ajustes que encontram um cenário internacional cada vez mais flexível para implantar os seus paradigmas. Dessa forma, pode-se finalmente perceber o quanto seria errôneo tratar o Pragmatismo Responsável da segunda metade da década de 1970 como uma ‘nova política externa’ ou como um ‘rompimento do paradigma’.

Ao analisar as fontes bibliográficas e consultar os atores da época percebe-se que o Itamaraty tem certa liberdade para formular e implementar a política externa, dada a própria natureza da política, que desperta pouco interesse do político-partidário - dado importante, embora pouco relevante no período em questão -, já que tem pouco valor no mercado eleitoral. Além da estruturação do órgão, que se apresenta como uma força a parte do restante do aparelho de Estado, com um processo de seleção e formação muito semelhante ao das forças armadas. Essa semelhança acaba, de acordo com os entrevistados, por facilitar uma atuação mais livre do Itamaraty frente os militares, aplicando assim uma política que lhe é própria. Enfim, apesar de esboçar durante parte do trabalho essas diferenças, faz-se necessário trabalhar de forma mais sistemática e comparativa a política desses dois governos, ou seja, além de olhar para o Itamaraty é preciso também olhar para o contexto sócio-histórico no qual ela foi formulada. Enfim, resgatar uma discussão acerca da conjuntura e sua importância analítica para a temática é um fator decisivo, porque é através dela que se

consegue compreender a retomada dos princípios da Política Externa Independente, não se trata somente dos aspectos político-burocráticos presentes no Itamaraty, mas também de um momento conjuntural em que essas questões podem ser colocadas.

O alinhamento com os Estados Unidos, por exemplo, já não fazia o mesmo sentido que fazia após a Segunda-Guerra, quando a polaridade era mais evidente. Em outras palavras, há uma conjuntura internacional propícia para a retomada dos princípios da Política Externa Independente, de acordo com PINHEIRO (2004) "...a conjuntura internacional se apresentava mais receptiva a esse tipo de comportamento dos países periféricos, tendo em vista o fortalecimento de novos pólos de poder, como a Europa Ocidental e o Japão, a crescente cooperação entre EUA e URSS e as disputas intrablocos, como a retirada da França e da OTAN em agosto de 1966, o veto à entrada da Grã-Bretanha na Comunidade Econômica Européia em 1967 e a invasão de Praga por tanques soviéticos em 1968." (p. 41). Esse retrato somado ao fracasso em impedir a instalação de regime comunista no Vietnã do Sul, as dificuldades da crise energética após a guerra do Yom Kippur, o escândalo de Watergate⁵⁵, demonstra que o governo americano não mais exibia o poder político que exercera no mundo ocidental desde a Segunda Guerra Mundial. Para se ter uma vaga idéia da diminuição do poder norte americano, Washington, em 1974, gastava menos em defesa do que Moscou. Enfim, a crise pela qual passa os Estados Unidos da América a partir de meados de 1970, auxilia nesse cenário da Política Externa Brasileira, que almeja finalmente sair da sombra do gigante do norte para procurar se estabelecer, beneficiada por um cenário que começa a se abrir, perante os demais países como uma 'potência média emergente'. Embora alinhada ao bloco capitalista, o Brasil tem um cenário internacional favorável para investir na busca de novos parceiros, a fim de alcançar o objetivo máximo que é o desenvolvimento econômico nacional.

⁵⁵ Escândalo político ocorrido em 1972 e que culminou com a renúncia do presidente norte-americano Richard Nixon.

Enfim, de acordo com HOBBSAWM (1995) “a razoável estabilidade da situação mundial”, que perdurava desde o fim da Segunda Guerra Mundial, terminou em meados da década de 1970, quando uma crise política e econômica atingiu o sistema internacional e as unidades que o compunham. Entre os anos de 1974 a 1979, uma onda de revoluções emergiu em grande parte do globo. Segundo o autor parecia, por um momento, que o equilíbrio entre as duas grandes superpotências se inclinava para a União Soviética, uma vez que diversos regimes nos continentes africano, asiático e mesmo americanos (tais como os sandinistas na Nicarágua) eram atraídos para o lado soviético, que cediam bases militares, especialmente navais. No continente africano, percebe-se a intervenção soviética, direta ou por meio de Cuba, na Somália, Etiópia, Angola e Moçambique. Além de sua forte influência no Oriente Médio, onde muitos países árabes, entre os quais Síria, Líbia e Iraque, continuaram a buscar o apoio de Moscou.

Esses novos acordos observados no período são facilitados pela conjuntura mundial que vem apresentando um clima favorável para novas alianças e novos acordos, já que a guerra Fria começa a apresentar certos cismas e a abertura para outros países começa se tornar uma ação efetiva.

Quando ocorreu a primeira crise do petróleo, a economia brasileira não sentiu de imediato os seus reflexos, ainda no final de 1973, quando o Brasil ainda apresentava dados econômicos muito positivos, os primeiros sinais da crise começaram a surgir, nos anos de administração do governo Médici foram observadas um aumento de até 14% no produto interno bruto. Essa foi a maior taxa observada dentre os grandes países naquele período.

No comércio exterior, as exportações atingiram o montante de 6,6 bilhões de dólares. No entanto, as exportações brasileiras, entre os anos de 1971 e 1973, para os Estados Unidos caíram de 26,1% para 18,1% do total, por outro lado, em 1973, a Comunidade Econômica Européia passou a ser o maior parceiro comercial do Brasil, respondendo por 30% das exportações do país. Também o perfil dos produtos exportados se modificava. O café, que representara mais da metade das receitas de exportação em 1964, caíra para menos de um quinto em 1973. A importação de petróleo mostrava sinais preocupantes, pois o país

produziu apenas 9,8 milhões de metros cúbicos de petróleo bruto e importou 37 milhões.

De acordo com BARRETO FILHO (2006), no plano financeiro, o balanço de pagamentos apresentou superávit de 2,1 bilhões de dólares e as reservas subiram para 6,4 bilhões de dólares. Os investimentos estrangeiros saltaram de 61 milhões de dólares em 1968 para 900 milhões em 1973. Sendo: 37,5% dos Estados Unidos; 11,4% da Alemanha Federal; 7,9% do Canadá; 7,8% da Suíça; 7,1% do Reino Unido; 7,0% do Japão; 4,5% da França e 3% dos demais. No entanto, a dívida externa, entre os anos de 1969 e 1973, saltou de 4,4 para 12,6 bilhões de dólares.

Tendo em vista esse cenário internacional, a política externa brasileira conta, no governo Geisel, com um período de inflexão em vários aspectos, como por exemplo: a aproximação dos países árabes produtores de petróleo, que modificou sua política em relação ao conflito árabe-israelense⁵⁶; reconhecimento de independência de ex-colônias portuguesas (inclusive o novo governo de Angola, que recebia apoio militar de Cuba); estabelecimento de relações com a República Popular da China; obtenção de ampla cooperação nuclear da Alemanha Federal e além dos problemas com a Argentina, sobre a questão do aproveitamento hidrelétrico do Rio Paraná e com os Estados Unidos (energia nuclear e direitos humanos). Na área sul-americana, o principal êxito da política externa seria a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica⁵⁷.

O cenário observado durante a gestão Geisel na política internacional é marcado pela retração do milagre econômico, gerada principalmente pela crise do

⁵⁶ Na XXIX Assembléia Geral das Nações Unidas, por exemplo, o chanceler Azeredo da Silveira defende a desocupação dos territórios ocupados por Israel e na XXX Assembléia Geral, em 10 de novembro de 1975 o Brasil vota a favor do projeto de resolução que considera o sionismo uma forma de racismo e discriminação racial.

⁵⁷ Firmado em 1978, seu objetivo é promover o desenvolvimento harmonioso e integrado da Bacia Amazônica pelos países membros – Brasil, Equador, Colômbia, Guiana, Suriname, Venezuela, Peru e Bolívia - através desse acordo se garantiria, através do desenvolvimento da região, uma elevação do nível de vida dos povos desses países, através da cooperação entre os membros para a troca de experiência através da promoção científica e tecnológica, além da criação de infraestrutura de transportes e comunicação, preservação dos bens culturais juntamente com o fomento do comércio local.

petróleo, crise esta que estimula ainda mais os dirigentes da política externa para a busca de novas parcerias e acordos.

3.2 Posição da política externa frente ao cenário internacional

Neste cenário de crise da Guerra Fria não faz sentido o alinhamento único, ou seja, alinhar-se a uma das potências deixando de lado as demais oportunidades. Segundo PINHEIRO (2004), a política externa brasileira ao longo do século XX foi marcada pela busca de recursos de poder que pudessem garantir uma maior autonomia do país no cenário internacional e assim garantir o desenvolvimento.

A política externa desperta pouco interesse das agremiações político-partidária, já que não tem a tendência de agregar muitos votos, pois não se tem o hábito de fazer, exceto em períodos em que as instituições democráticas estiveram próximas das suas formulações ideais, parte do debate público. Esse traço da política externa, portanto, ao que se percebe, faz com que a ação de grupos profissionais passem a agir com certa liberdade, sem precisar se preocupar com a opinião pública. Tem que se ter em mente que é um objetivo da política externa brasileira desse período ocupar um maior destaque no cenário internacional.

O paradigma globalista vigente na época “...contrapunha à tese de que a maior aproximação de Washington elevaria os recursos de poder do país, aquela que elegia a diversificação das relações exteriores do Brasil como condição para o aumento do seu poder de barganha do mundo, inclusive junto aos Estados Unidos” (PINHEIRO. 2004, p. 34-5). Em outras palavras, pode-se dizer que há uma ‘natureza diferente’ na política externa brasileira, uma natureza que não se confunde com as demais políticas do Estado. A falta de interesse partidário na questão, assim como as características de recrutamento e o *sprit de corps* presentes no corpo diplomático brasileiro apontam para uma política aplicada e formulada por um grupo de profissionais que não precisam se preocupar com os

expedientes eleitoreiros. Enfim, não se trata de políticos *strictu sensu*, mas de profissionais que agem de acordo com paradigmas vigentes na conjuntura internacional e na própria história e objetivo a que a instituição se propõe.

Há que se ressaltar ainda o aumento do corpo diplomático nesse período, ou seja, aumento no peso da corporação diplomática com o aprofundamento da sua profissionalização e institucionalização do Itamaraty. Nas palavras de PINHEIRO (2004):

Finalmente deve-se sublinhar que a paulatina retomada da relativa autonomia do Itamaraty na formulação da política externa brasileira foi um elemento crucial nesse processo, de vez que inúmeros diplomatas que então começavam ocupar postos na hierarquia da instituição partilhavam de uma forte visão pró-Terceiro Mundo. Essa retomada, por sua vez, pode ser explicada pela confiança crescente depositada pelos militares no Itamaraty em grande parte devido à semelhança existente entre os padrões de educação e socialização dos diplomatas e dos militares, a despeito da existência de diferenças políticas e ideológicas entre seus membros. (p. 42)

Como se pode notar, a despeito da excessiva centralidade do processo decisional na figura do Presidente da República, o Itamaraty, nesse período, cresce, institucionaliza-se ainda mais e se firma como o grande responsável pela política externa brasileira.

3.3 Conjuntura internacional e corpo de profissionais treinados: equação que favorece a aplicação do modelo

A proposta defendida ao longo deste trabalho é que uma mudança de regime, não necessariamente implica numa mudança de conteúdo na política externa, e mais pontualmente, que uma estrutura governamental de caráter fortemente centralizador não necessariamente subjuga todos os aparelhos de Estado, nem que as diferenças no tratamento da política interna vai automaticamente gerar mudanças na política externa.

Há que se levar em conta o crescente processo de institucionalização do Itamaraty que acentua o grau de insulamento desse órgão com relação aos demais aparelhos de Estado. E também é importante considerar que o peso do

corpo diplomático na formulação e execução da política externa também advém de um grande grau de confiança da corporação militar que vê, no Itamaraty, uma espécie de 'órgão associado', ou seja, o processo de formação e a hierarquia presente no corpo diplomático, fariam do Itamaraty uma 'quarta força' dentre os aparelhos de Estado.

Na primeira gestão da década de 1970, nota-se uma evolução gradual da política externa para uma maior aproximação de outros países em desenvolvimento e de suas teses comuns. Trata-se de uma evolução discreta, no entanto firme em meio a contexto interno conturbado, a seguir serão pontuadas as mudanças entre uma gestão e outra a partir de suas decisões nos diferentes territórios.

3.3.1 Europa e Estados Unidos

O período do governo Médici aproveita essa nova conformação multipolar do cenário internacional e dá os primeiros passos para uma cooperação técnica com a República Federal da Alemanha; seguida de entendimentos para um acordo comercial com a Comunidade Econômica Européia; e do estabelecimento de relações diplomáticas com a República Democrática Alemã; além do início da revisão da política em relação a Portugal e suas colônias. A primeira aproximação que se dá no período Médici e que depois se intensifica durante os anos Geisel é a relação com a Alemanha Oriental. Em 1972, vem ao Brasil o Secretário de Estado Hans-Hilger Haunschild, do Ministério Federal da Educação e da Ciência. Naquele o ano, foram empreendidas várias ações bilaterais inclusive a vinda de um navio nuclear alemão e a realização de um seminário sobre propulsão naval nuclear. É essa cooperação que três anos depois se traduz na assinatura do acordo nuclear com a República Federal da Alemanha (Acordo Teuto-Brasileiro). Ainda no início do governo Geisel, o então Ministro das Relações Internacionais, Azeredo da Silveira, revelou o plano de se estabelecer um acordo nuclear com a República Federal da Alemanha. Com esse anúncio, as reações contrárias dos

EUA não demoram a aparecer, em discurso o Presidente da Comissão Conjunta do Congresso para Energia Atômica, senador John Pastore, demonstrou o temor de que o Brasil, não signatário do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares, pudesse, com esse acordo, produzir uma bomba atômica. Nesse mesmo discurso o senador acusou a Alemanha Federal, de estar causando um perigo potencial no “quintal” americano. Em seguida, a embaixada americana apresentou uma nota verbal ao Itamaraty em que dizia ser o acordo um precedente condenável para os esforços de não proliferação de armas nucleares e disse ainda que cooperação bilateral com o Brasil seria revista. No entanto, esses problemas só se refletiram mais tarde, as relações bilaterais não foram seriamente abaladas naquele momento.

O Secretário de Estado norte-americano, Henry Kissinger, visitou o Brasil em fevereiro de 1976. Ao desembarcar declarou à imprensa que o país era “importante” e estava “despontando como uma potência mundial”. Durante a visita, Kissinger, assinou com Azeredo da Silveira memorando de entendimento pelo qual os dois governos deveriam efetuar consultas semestrais sobre problemas relativos à política externa ou a outras que pudessem ser levantadas. Claramente satisfeito com esse documento, em discurso que pronunciou em banquete, Silveira afirmou que o mecanismo de consultas “daria forma moderna e operativa à solidariedade” que unia os dois países “em torno de valores fundamentais.” Para o Brasil, o mecanismo de consulta não era exclusivo uma vez que já assinara instrumentos semelhantes com países europeus, mas sua importância advinha de os Estados Unidos apenas o utilizarem com seus aliados mais próximos e com a Arábia Saudita.

Esse novo cenário internacional, em que a forte bipolaridade do período pós-guerra, começa a dar lugar para uma diversidade de atores que passam a ter destaque no cenário internacional, já se reflete nos anos iniciais de 1971, quando o Brasil apresentou proposta de abertura de negociações de um acordo comercial não-preferencial com a Comunidade Econômica Européia. A intenção brasileira de buscar novas parcerias vem expressa nas instruções ao embaixador, Antônio Corrêa Lago, junto àquela entidade em Bruxelas. Em setembro do mesmo ano

acontece a visita do responsável pelas relações exteriores na Comissão Européia, Ralf Dahrendorf, ao Brasil. Aquela autoridade comunitária foi recebida pelo Presidente da República e pela comissão de relações exteriores do Senado. No final do ano de 1972, o governo enviou o Secretário-Geral das relações exteriores às capitais dos seis países membros, que levava consigo uma carta do ministro de estado em que estava expressa a preocupação pela dificuldade de entrada na Comunidade para certos produtos brasileiros. Em dezembro do mesmo ano, o Conselho de Ministros Europeus deu como favorável a decisão de se iniciar as negociações.

Ainda no ano de 1972, Mario Gibson Barboza discursou anunciando a aproximação “estritamente comercial” com a União Soviética, buscando, assim aumentar o número de parceiros comerciais com o nosso país, naquele mesmo ano foi assinado o “Acordo sobre transporte marítimo”.

Os problemas comerciais com os Estados Unidos continuaram a surgir e suas soluções não se mostram satisfatórias para o Brasil. Durante a gestão Geisel, foram assinados acordos relativos ao comércio de têxteis e fibras artificiais bem como de produtos fabricados com tais materiais, entretanto, o ministro das relações exteriores ressaltou que tal acordo poderia ser restritivo para as exportações brasileiras, o que não era o ideal, já que a política externa do período prima pela diversificação de parceiros.

Enfim, o tratamento com os EUA, aliado à questão dos direitos humanos e da energia nuclear teria mais um agravante nas relações bilaterais, no decorrer do mesmo período o Subsecretário de assuntos internacionais do Departamento do Tesouro, Fred Bergsten, leu um discurso na Câmara de Comércio Brasil-Estados Unidos em que aconselhou o Brasil a desistir da “política protecionista” com o risco de prejuízos para o interesse brasileiro, além de reclamações contra as barreiras alfandegárias que julgava “extraordinariamente altas”, dos incentivos a calçados e tecidos, dos lucros obtidos pelas empresas multinacionais.

O período de Silveira na chefia do Itamaraty juntamente com a conjuntura internacional que apontava para uma segura estabilidade do mercado europeu e os primeiros relacionamentos travados na gestão anterior culminou com vários

acordos entre eles: os Acordos de Helsinque que foi considerado o mais avançado entendimento Leste-Oeste, Itália, República Federal da Alemanha, França, Reino Unido e Portugal, além de relações diplomáticas com a República da Irlanda.

O início do estremecimento das relações com o governo Português vai começar a se desenhar já no governo Médici, por meio de Exposição de Motivos ao Presidente da República. Gibson Barboza negou a venda de veículos blindados brasileiros ao governo português, que certamente os utilizaria para reprimir revoltas nas suas colônias africanas. A Revolução dos Cravos ocorrida durante o ano de 1974, que teve como resultado o princípio da democratização, a descolonização e o desenvolvimento do Estado português, acabou por engendrar um novo período na relação entre Brasil, Portugal e África. E esse novo desenho do governo português, auxilia o Brasil a tomar decisões em prol da independência dos países africanos sem ter que se opor ao governo português.

3.3.2 África

A relação com a África, aclamada como um “novo período” relações internacionais pelo governo Geisel foi iniciada já na administração anterior. No ano de 1972, o Itamaraty desenvolveu várias atividades concernentes à África, entre elas estão: as relações diplomáticas com o Zaire, tendo sido aberta embaixada em Kinshasa; a cooperação brasileira ao Senegal que passava por uma grave seca; além de visitas do Ministro do Exterior da África do Sul (Higard Müller), em maio de 1972; e do Ministro das Relações Exteriores do Quênia (Nyoroge Mungay) em agosto do mesmo ano ao Brasil.

Além dessas visitas de Ministros de países africanos, no mesmo ano o ministro Gibson Barboza fez várias visitas aos países africanos, foram, entre outubro e novembro, nove países⁵⁸, com os quais assinou comunicados conjuntos que ressaltavam os seguintes pontos: fortalecimento das Nações Unidas; apoio a princípios gerais, como igualdade jurídica dos Estados, não-intervenção nos

⁵⁸ A saber: Costa do Marfim, Senegal, Gana, Togo, Daomé, Nigéria, Camarões, Zaire e Gabão.

assuntos internos de outros Estados, autodeterminação dos povos, solução pacífica das controvérsias, repúdio a todas as formas de discriminação racial, social e cultural; direito soberano dos Estados a proteger e dispor livremente de seus recursos naturais; transferências de tecnologia dos países industrializados para os países em desenvolvimento; condenação de tendências protecionistas por parte de alguns países industrializados; necessidade de estreita cooperação entre os países fornecedores de produtos primários, para a obtenção de preços justos e estáveis; e reorganização do comércio internacional em bases mais justas e eqüitativas.

Essa primeira aproximação com os países africanos e a negativa em exportar carros blindados ao governo português, faria com que essas relações surgissem como objeto de análise para a próxima gestão. Em conversa com seu chanceler Azeredo da Silveira, Geisel, quer que uma das primeiras ações de seu governo seja a de deixar claro ao Ministro do Exterior português que a política africana portuguesa não iria mais contar com o apoio brasileiro. Essa proposta para a política africana deu seus primeiros passos já na metade do primeiro ano do governo Geisel, mesmo respondendo negativamente ao pedido de mediador entre Angola e Moçambique com Portugal para a descolonização desses territórios, o governo brasileiro se mostrou aberto para prestar outros tipos de colaboração que lhe fosse solicitada.

Embora em discurso, as relações com Portugal pareciam dar uma guinada, ao reconhecer Guiné-Bissau, que se tornou a primeira nação soberana de língua portuguesa a surgir desde a independência brasileira. O embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro justificou a ação do governo brasileiro, que reconheceu a independência do país africano poucas semanas antes que os lusitanos, relatando que o fez porque estava seguro do reconhecimento do governo português. Prosseguiu a intensa aproximação brasileira no continente africano. O Presidente da República do Gabão visitou oficialmente o Brasil em outubro. No curso da visita, o governo brasileiro abriu uma linha de crédito de dez milhões de dólares em favor do Gabão para aquisição de produtos brasileiros.

Outras ações em apoio aos países africanos foram tomadas posteriormente, entre elas o reconhecimento de independência de Moçambique e Angola, além do discurso do chanceler brasileiro na abertura do debate geral da XXIX sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas no ano de 1974, no qual apoiou as reivindicações africanas com relação ao apartheid, principalmente as práticas Sul-Africanas e co-patrocinou resoluções de concessão de ajuda econômica e técnica às que se formavam naquele território. O governo brasileiro também apoiou junto à ONU a autodeterminação da Namíbia e a transferência do poder na Rodésia para a maioria negra; aceitou as medidas de implementação da Declaração sobre Países e Povos Coloniais. No ano de 1975, o Brasil estabeleceu relações com os países africanos de língua portuguesa que se tornaram independente: Moçambique, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Angola. Além de relações diplomáticas com Guiné Equatorial, Alto Volta, Niger e Reino do Lesoto. Como se pode notar as relações e a presença brasileira na África aumentaram consideravelmente, a rede diplomática brasileira elevou-se para dez embaixadas-sede e dezenove embaixadas cumulativas.

No ano de 1977 começa a surgir um contexto de preocupação com a situação africana no cenário internacional. Embora a polarização leste-oeste comece a dar mostras de enfraquecimento, devido aos novos parceiros que começam a tomar espaço, esse modelo continua muito presente na relação africana, os conflitos que surgem na região são apoiados ora pelos EUA, ora pela URSS, que, neste caso se traduziu na intervenção de tropas cubanas⁵⁹ na Etiópia para combater a Somália, apoiada pelos EUA. As tropas cubanas também estiveram presentes em ações em Moçambique, Tanzânia, Serra Leoa e Congo. Além de problemas na Rodésia, que fora acusada pelas Nações Unidas de genocídio; no Zaire, que com a ajuda de Angola, se revoltou contra Mubutu Sese Seko, revolta esta contida por uma intervenção do governo marroquino, apoiado pela França.

⁵⁹ O exército cubano era visto pelos soviéticos como um grupo bem preparado, acostumado a ambientes tropicais e principalmente não-imperialistas, já que se tratava de um país em desenvolvimento.

3.3.3 Ásia

Durante os anos do governo Médici, o Japão continuou a ser o país asiático de maior proximidade diplomática brasileira. Em julho de 1970, o ministro Gibson Barboza visitou o Japão e foi recebido pelo ministro Kiichi Aichi para a inauguração do pavilhão brasileiro na Exposição de Osaka. Em setembro, retribuindo a visita do ministro Gibson, houve a assinatura de um acordo básico de cooperação técnica.

Embora a relação brasileira com o continente asiático tenha sido modesta durante os anos da gestão Gibson Barboza, há neste período, uma série de eventos internacionais que contribuíram para criar cenário favorável ao restabelecimento contatos entre a República Popular da China e os países ocidentais. Nos anos de 1964 a 1971, as exportações brasileiras para o território chinês não existiram. No entanto, a partir de 1971, com a visita extra-oficial do diplomata Horacio Coimbra e do diplomata Geraldo Holanda Cavalcanti à China, o açúcar brasileiro passou a ser exportado para este país. No ano seguinte foi enviada a primeira missão comercial brasileira à China Popular, a missão foi responsável pela venda de 3 mil toneladas de algodão e por exportações no valor de 70 milhões de dólares. Neste ano foi vendido à China, 69,3 milhões de dólares em açúcar, ainda através dos intermediários ingleses, 786 mil dólares em algodão 754 mil dólares em ferro gusa e 189,6 mil dólares em sementes de soja, além de outros produtos. Em 1973 as vendas caíram e no segundo semestre elas ficaram praticamente paralisadas, no entanto açúcar e algodão continuam sendo a base de exportação brasileira para a China.

Um dos pontos que podem ser destacados para explicar essa aproximação brasileira do mercado chinês é a necessidade dos EUA de concluir o conflito com o Vietnã. Em 1971, os EUA eliminaram as restrições para visitas a que eram submetidos os cidadãos norte-americanos. Em abril do mesmo ano, Nixon anunciou o comércio com Beijing seria restabelecido⁶⁰. Logo o governo chinês

⁶⁰ Embora o processo americano de aproximação da China tenha se iniciado em 1971, somente no ano de 1979, ou seja, quatro anos e meio depois do Brasil, é que se estabeleceu relações diplomáticas formais entre os EUA e a República Popular da China.

amplia suas relações comerciais com outros países do ocidente como: Itália, França e países escandinavos. De acordo com o jornal Folha de São Paulo de 16 de agosto de 1974:

A República Popular da China, com uma população de 800 milhões de habitantes —cerca de ¼ da população terrestre— é um mercado que vem despertando a atenção das grandes potências mundiais. Em um ano, os Estados Unidos exportaram para a China 1 bilhão de dólares, principalmente em cereais e aviões, e o Brasil poderá alcançar igual resultado. As melhores perspectivas são quanto aos produtos primários, como açúcar e algodão, mas também os manufaturados brasileiros poderão ter aceitação no mercado chinês, principalmente fios sintéticos, máquinas operacionais e navios. No setor de industrializados, entretanto, tudo dependerá da maneira como será feita a comercialização, já que este tipo de produto exige a apresentação de amostras e a realização de exposições.

Essa nova abertura da China a outros mercados e os contatos que vinham sendo estabelecidos desde 1971, favoreceu a aproximação do governo brasileiro durante o governo Geisel⁶¹. No ano de 1978, o Brasil, assinou com a China um acordo comercial, que favorecia o Brasil na medida em que o governo brasileiro tinha interesse no petróleo, carvão mineral e insumos farmacêuticos e o chinês pelos produtos manufaturados. No entanto, o relacionamento com o Japão continua sendo economicamente mais relevante para o Brasil, principalmente devido a conformação vigente entre os dois países, ou seja, empresas estatais brasileiras e conglomerados empresariais japoneses apoiados pelo governo nipônico.

⁶¹ Em abril de 1974 o Brasil enviou ao país sua segunda missão comercial, desta vez com três representantes oficiais: um representante do Ministério da Indústria e Comércio, um do Ministério do Planejamento e outro do Itamaraty, além de 10 empresários brasileiros, que mantiveram contatos com as corporações de comércio locais e foram recebidos pelo vice-primeiro ministro Li-Sianyen no Palácio do Povo, em Pequim.

3.3.4 Oriente Médio

No oriente Médio, o Brasil procurava se aproximar do Iraque e da Arábia Saudita, já nos primeiros meses do governo Médici, em maio de 1970, com o aumento da compra brasileira de petróleo iraquiano⁶², é assinado um acordo de comércio com o Iraque, que tem por objetivo equilibrar o comércio por meio de exportações de produtos brasileiros. Essa ação teria importância como alavanca para o escoamento de produtos brasileiros, principalmente após a crise energética que se inicia três anos depois.

Em dezembro do mesmo ano, o ministro do petróleo do Iraque, Sadoun Hammadi, visitou o Brasil, neste episódio foi estabelecido um intercâmbio com previsão de crescimento para cinco milhões de dólares em dois anos. No ano seguinte, uma missão comercial brasileira visitou Bagdá em fevereiro de 1971, e negociou a troca de petróleo por produtos brasileiros.

A tensão e instabilidade que marcava o Oriente Médio durante esses anos, não impediram que o ministro Gibson Barboza visitasse àquela região, no início de 1973, o Ministro do Exterior, visitou o Egito e Israel com escala no Quênia.

Essa primeira aproximação do Iraque no governo Médici, mais uma vez será favorável para os acordos e negociações que se travam posteriormente. O período Geisel marca também, no cenário internacional, o auge de poder dos países árabes produtores de petróleo, que chegam a possuir, nesse período, a metade dos recursos líquidos mundiais. Dado esse novo contexto, as relações que estavam se estabelecendo no governo anterior acabam por se fortalecer, ou seja, a crise energética que preocupava o governo Geisel levaria a uma aproximação mais intensa com o mundo árabe, em especial dos países produtores de petróleo, ao mesmo tempo em que se mudava o posicionamento com relação ao conflito árabe-israelense. No ano de 1975, o Ministro das Relações Exteriores do Brasil fez um discurso no Conselho de Desenvolvimento Econômico em que propôs uma maior diversificação do comércio brasileiro com a

⁶² No mesmo ano, a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás) assinou com a Iraq Petroleum Company um acordo para exploração de petróleo naquele país.

região do Oriente Médio. Enfim, a aproximação entre Arábia Saudita e Iraque, buscada durante o governo Médici se intensificou durante o governo Geisel, dada principalmente à conjuntura de crise que se instaura à partir de 1973 juntamente com essa postura mais autônoma que o Brasil ambiciona no cenário internacional.

O Irã também é alvo de tentativas de aproximação comercial. Também no ano de 1975, foi criada uma comissão para a cooperação bilateral, no ano seguinte se deu a primeira visita de uma missão comercial brasileira ao Irã. Além de uma delegação comercial chefiada pelo ministro da Fazenda Mário Henrique Simonsen com a inauguração de uma agência do Banco do Brasil em Teerã, onde foi recebido pelo Primeiro Ministro do Irã, Amir Abass Hoveida.

3.3.5 América Latina

Embora tenha inovado em algumas políticas, no período Médici a relação com Cuba continua a se dar da mesma forma, ou seja, com a ausência de qualquer diálogo.

Embora a questão dos seqüestros de diplomatas tenha ocupado boa parte das preocupações do recém ministro das Relações Exteriores do governo Médici, Gibson Barboza conseguia se voltar ainda para questões comerciais. Em março de 1970 pronunciou uma conferência em São Paulo, na qual afirmou que o Brasil, assim como outros países, sentia a necessidade de modificar profundamente as regras do comércio internacional, com a esperança de que se pudesse avançar nas negociações para solidificar um sistema de preferências gerais, não-recíprocas e não-discriminatórias favorável às exportações de manufaturas e semi-manufaturas aos países em desenvolvimento.

A gestão Gibson Barboza, é responsável também pela inédita visita feita pelo ministro aos países da América Central, já que até então as relações brasileiras estavam restritas à América Latina e sobretudo à região platina. Essa primeira aproximação vai culminar no período Geisel num acordo com o México, numa conjuntura de crise do petróleo aliada a um início de multiplicidade na esfera

política-econômica, em que o governo brasileiro procura uma aproximação com o México para diversificar seus fornecedores de petróleo. No ano de 1974, o presidente do México, Luis Echeverría Alvarez, veio ao Brasil com o objetivo de se estabelecer um mecanismo de cooperação regional com o intuito de se criar estratégias para o desenvolvimento, políticas de cooperação e ações de defesa dos preços de matérias primas. Entre os acordos assinados estão o acordo para o estabelecimento de conversações sobre a cooperação entre a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás) e a Petroleos Mexicanos (Pemex). Os dois governantes se responsabilizaram pela revitalização da Associação Latino-Americana de Livre Comércio para se criar um espaço econômico que permitisse aos demais países da região poder competir com vantagens no mercado internacional.

No período Geisel, embora a relação com seus vizinhos tenha sido amistosa, a única, e quase permanente, crise continua sendo com a Argentina, neste caso sobre os problemas de utilização do potencial hidrelétrico do Rio Paraná, que persistem desde a gestão anterior. O Tratado de Cooperação Amazônica é o grande êxito do período, não se diz respeito somente a um ato de afirmação contra as tentativas de internacionalização, tem um significado mais amplo. Durante a gestão Silveira há a tentativa de estabelecer novas relações além da região platina. Em outras palavras, há um aprofundamento de relações com os países que estão no entorno da Floresta Amazônica, buscando inclusive desenvolver projetos de integração física na América do Sul, principalmente no que diz respeito à matriz energética. O destaque é o reconhecimento de independência República do Suriname. A relação com o Chile seria menos intensa durante esse período, devido, principalmente às fortes críticas que o governo Pinochet recebia no cenário internacional⁶³

⁶³ Em 1975, as Nações Unidas aprovaram uma resolução que condenaria as violações de direitos humanos no Chile governado por Augusto Pinochet.

3.4 Síntese dos ajustes observados no período.

	Gestão Mario Gibson Barboza (1969-1974)	Gestão Antonio Francisco Azeredo da Silveira (1974-1979)
Europa e Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperação técnica com a República Federal da Alemanha. - Acordo Comercial com a Comunidade Econômica Européia. - Relações diplomáticas com a República Democrática Alemã. - Início da revisão política entre a relação de Portugal com suas colônias. - Aproximação comercial com a União Soviética. - Desentendimento com os Estados Unidos pelo estabelecimento das 200 milhas para mar territorial brasileiro. 	<ul style="list-style-type: none"> - Assinatura do acordo Teuto-Brasileiro, para a transferência de tecnologia nuclear. - Acordos de Helsinque, mais avançado acordo Leste-Oeste, dele participaram Itália, República Federal da Alemanha, França, Reino Unido e Portugal. - Relações diplomáticas com a Irlanda. - Apoio à independência das colônias portuguesas na África. - Desentendimentos com os Estados Unidos principalmente no que concerne ao acordo Teuto-Brasileiro e à questão dos direitos humanos. - Memorando de Entendimento com os Estados Unidos.
América Latina	<ul style="list-style-type: none"> - Visita inédita do chanceler brasileiro à América Central na tentativa de ampliar as relações brasileiras para além da América Latina. Essa visita culminou com o estabelecimento de relações econômicas e políticas com a Guatemala, Honduras e Nicarágua. - Projetos de cooperação hidrelétrica de Itaipu com o Paraguai - Projeto de desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim e do rio Jaguarão com o Uruguai. - Estudos para uma binacional do carvão com a Colômbia através da Ata de Cooperação com a Bolívia. - Compra de gás e complementação industrial com a Bolívia. - Conflito com a Argentina devido à questão de Itaipu. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acordo com o México para o fornecimento de petróleo. - Visita do presidente mexicano ao Brasil - Tratado de Cooperação Amazônica. - Reconhecimento de independência do Suriname. - Acordos e convênios firmados entre Colômbia e Venezuela. - Maior número de acordos, convênios e visitas com o México, e demais países da América Central, Caribe e Guianas. - Continuidade do conflito com a Argentina.

África	<ul style="list-style-type: none"> - Relações diplomáticas com o Zaire. - Cooperação brasileira com o Senegal. - Visita do Ministro do Exterior da África do Sul ao Brasil. - Visita do Ministro das Relações Exteriores do Quênia ao Brasil. - Visita do chanceler brasileiro a nove países do continente africano com os quais assinou comunicados conjuntos e acenou o processo de abertura política através da assinatura de acordos comerciais, culturais e de cooperação técnica. - Visita do chanceler brasileiro ao Quênia. - Visita do chanceler brasileiro ao Egito com a assinatura do contrato entre Petrobás e Egyptian General Petroleum Corporation. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reconhecimento de independência de Guiné-Bissau. - Visita do Presidente do Gabão ao Brasil. - Abertura de linha de crédito ao Gabão. - Reconhecimento de independência de Moçambique e Angola e apoio ao MPLA (Movimento Para a Libertação de Angola) grupo apoiado pelos soviéticos e outros países socialistas. - Apoio às reivindicações africanas com relação ao apartheid junto à ONU. - Co-patrocinou resoluções de concessão de ajuda econômica e técnica. - Apoio junto à ONU da auto-determinação da Namíbia e a transferência de poder na Rodésia para a maioria negra. - Relações com países africanos de língua portuguesa que se tornaram independentes, a saber: Moçambique, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Angola. - Relações diplomáticas com: Guiné Equatorial, Alto Volta, Nigér e Reino do Lesoto.
Oriente Médio	<ul style="list-style-type: none"> - Assinatura de um acordo para a exploração do petróleo Iraquiano entre as empresas Petróleo Brasileiro S.A. e Iraq Petroleum Company. - Assinado um acordo de comércio com o Iraque. - Visita do Ministro do Petróleo do Iraque ao Brasil. - Visita de uma missão comercial brasileira ao Iraque. - Visita do chanceler brasileiro a Israel, depois de passar pelo Egito e Quênia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Escoamento de produtos brasileiros para o Iraque graças ao acordo firmado no governo anterior. - Criada uma comissão para a cooperação bilateral com o Irã. - Visita de uma missão comercial brasileira ao Irã. - Inauguração de uma agência do Banco do Brasil em Teerã. - Na XXIX na Assembléia Geral das Nações Unidas o chanceler brasileiro defende a desocupação dos territórios ocupados por Israel. - Na XXX Assembléia Geral das Nações Unidas o Brasil vota a favor do projeto que considera o sionismo uma forma de racismo.
Ásia	<ul style="list-style-type: none"> - Visita do chanceler brasileiro ao Japão. 	<ul style="list-style-type: none"> - Segunda missão comercial à China.

	<ul style="list-style-type: none"> - Assinatura de um acordo de cooperação técnica com o Japão. - Exportação de açúcar brasileiro para a China, país que nos anos de 1964-1971 não tinha estabelecido qualquer relação com o governo brasileiro. - Primeira missão comercial brasileira à República Popular da China. - Aumento de até 290% nas exportações brasileiras para o Japão, que eram episódicas até o governo anterior. 	<ul style="list-style-type: none"> - Visita de Geisel ao Japão que culminou em projetos conjuntos e transações comerciais.
--	---	---

QUARTO CAPÍTULO

4.1 A Política Externa e o Itamaraty pelos seus atores

Este capítulo final primará pela análise de algum material referente à temática do presente trabalho. Nesta primeira parte será dedicado certo tempo às análises das entrevistas feitas durante os meses de agosto, setembro, outubro e novembro do ano de dois mil e seis e em abril e maio do ano seguinte com alguns atores do Itamaraty que estavam presentes na década de 1970, entre eles o próprio ministro das relações exteriores do governo Médici, Mario Gibson Barboza; seu assessor político Alberto da Costa e Silva; o secretário geral do Itamaraty nos anos Geisel e posteriormente ministro das relações exteriores no período do presidente Figueiredo (1980-1985), Ramiro Saraiva Guerreiro; o embaixador Rubens Ricupero; um diplomata e estudioso de política externa que ingressou no Itamaraty em 1977 Paulo Roberto de Almeida; o assessor econômico e secretário de imprensa e porta voz do ministro Azeredo da Silveira, embaixador Luiz Felipe Lampreia, dentre outros. O critério de escolha foi buscar aqueles que tinham maior proximidade com os gabinetes dos respectivos chanceleres e também aqueles que, de alguma forma, estiveram presentes no período.

Estas entrevistas foram, em sua maioria, feitas na residência ou no escritório dos entrevistados com um questionário de perguntas abertas que se centrava desde a existência de um programa de política externa, do papel do Itamaraty na elaboração e implementação da política externa do período, do papel do instituto Rio Branco na socialização e familiarização do corpo diplomático, até a semelhança e diferença da política externa nos dois períodos.

Tendo em vista a necessidade de se ter um panorama geral dos temas tratados e de seu desenvolvimento pelos entrevistados, optou-se neste momento por fazer uma divisão das temáticas e analisar como cada uma delas foi tratada pelo corpo dos atores.

Quando tratado do tema da existência de um programa de política externa no período, a maioria dos entrevistados defendeu sua existência, o ex-ministro das relações internacionais inclusive argumenta que:

Não há dúvida que há um programa de política externa com uma orientação muito definida, eu fui o total responsável pela política externa no governo Médici, isso para bem ou para mal. Quando indaguei o presidente Médici sobre a sua escolha para a pasta das Relações Exteriores, já que nem se quer nos conhecíamos ele me disse que [...] ‘Eu não entendo nada do Itamaraty, não entendo nada de política externa, o Itamaraty é com o senhor, não conheço o Itamaraty e isso é responsabilidade totalmente sua’. Ele cumpriu a promessa, nunca interferiu no Itamaraty, nunca indicou ninguém para ser promovido, então assumo a responsabilidade total do que foi feito durante o período Médici.

O ex-ministro Gibson acentua a existência de um programa no próprio discurso de posse do presidente Médici⁶⁴, escrito por ele, aprovado e incorporado pelo governo, segundo Gibson “esse discurso rompia com muitas coisas do passado, rompia com a política externa do governo Castelo Branco”. No livro de memórias, o ex-ministro Mario Gibson Barboza ressalta que o discurso do presidente Médici no que se refere à política externa era uma mudança de rumo frente ao que se fez no período Castelo Branco, que, de acordo com ele, estava evidentemente marcado por traços anti-nacionalistas⁶⁵, com uma perspectiva de

⁶⁴ O livro de memórias do ex-ministro Mario Gibson Barboza, cedido-me gentilmente de suas próprias mãos, traz alguns trechos importantes desse discurso que ajuda a elucidar os parâmetros da política externa do período do presidente Médici, no qual é declarado a soberania nacional e a liberdade de alianças “- O nosso país se recusa a crer que a história se desenrole necessariamente em benefício de uns e em prejuízo de outros; não aceita que o poder seja fonte de posições irremovíveis e reafirma o direito de forjar, dentro de suas fronteiras, o próprio destino, e de escolher, fora delas, suas alianças e seus rumos” (2002, p. 213); o desejo de ocupar um espaço de maior destaque no cenário internacional, e o vínculo com os países de Terceiro Mundo “- Cabe-nos, dentro da comunidade internacional, parcela de decisão cada vez maior, e não deixaremos de usa-la em favor dos povos que, como o nosso, aspiram ao progresso, à plena utilização de seus recursos, ao acesso às conquistas da ciência e da técnica, ao desenvolvimento pacífico, à erradicação da miséria” (2002, p. 204)

⁶⁵ Segundo o ex-ministro Mario Gibson Barboza a política externa do governo Castelo Branco incorporou “a dicotomia maniqueísta da guerra fria, para proclamar uma necessidade de alinhamento do Brasil (obviamente com os Estados Unidos), para evitar uma ‘híbrida ineficiência’. Dessa conceituação é que resultou a política de alinhamento automático como os Estados Unidos, cuja expressão máxima foi a participação militar do Brasil na intervenção na República Dominicana. Chegou-se, mesmo, a cogitar de nossa participação na catástrofe do Vietname.” (2002, p. 226)

atuação baseada na idéia dos círculos concêntricos e de interdependência com os Estados Unidos, que é duramente criticada pelo ex-ministro⁶⁶

Somente o diplomata e estudioso Paulo Roberto de Almeida e o embaixador Alberto da Costa e Silva negaram a existência de um programa para a política externa brasileira. Para Alberto da Costa e Silva não há programa, há sim diretrizes de política externa que são as mesmas desde o Império, o que mudaria no decorrer do tempo são as ênfases em determinados assuntos, de acordo com as necessidades do momento. Para Paulo Roberto de Almeida os militares tinham um projeto de reforma política que abrangeu todos os setores da vida pública. O processo de formulação e tomada de decisão não seria tão formal, no sentido de se ter um corpo político-burocrático completamente racional que está o tempo todo implementando idéias e concepções, isso ele defende ser uma 'idéia dos acadêmicos', já que no processo de formulação e implementação da política externa esse corpo procura responder aos desafios, às questões práticas. As idéias e os conceitos surgem para dar sustentação às decisões, ou seja, a idéia não surge *a priori*, ela é um fator *ex-post*. Em outras palavras, há primeiramente a resolução do problema e depois a busca de conceitos que o justifiquem e não uma idéia que permeará todo o processo decisório, mesmo porque como ressalta o embaixador Alberto da Costa e Silva a política externa de um país depende da política externa que os demais estão fazendo, ou seja, ela é dependente de uma conjuntura internacional que precisa estar aberta para determinadas decisões. Para o embaixador Rubens Ricupero, no entanto, há neste período um programa, mas que este teria ficado truncado no governo Médici, ou seja, para ele, embora o ministro Gibson tivesse certas perspectivas para a política externa, ele ficou tolhido pelos problemas internos, esse fato ficou muito claro também no livro de memórias do ex-ministro, no qual é ressaltado seu intenso envolvimento com a

⁶⁶ De acordo com ele, "o contrário de *independência* não é a *interdependência* e sim a *dependência*. A realidade é que 'interdependência' só pode existir entre iguais, como por exemplo Brasil-Argentina, Grã-Bretanha – França etc., ou pelo menos entre potência de valor comparável, ainda que não iguais. Não sei como pode haver interdependência entre o Brasil e os Estados Unidos. Convergência de interesses, causas comuns, posições semelhantes em relação a certos problemas sim. Interdependência, não. É o mesmo que falar de interdependência entre a sardinha e o tubarão."

libertação de diplomatas seqüestrados⁶⁷ no auge da guerrilha e da repressão no regime militar.

Há que se atentar também para um ponto importante relatado na fala do ex-ministro, a saber, a autonomia do Itamaraty, ou melhor, a liberdade de formulação e implementação da política externa no período, ao contrário do que parece ocorrer nos demais ministérios, o Itamaraty é um órgão do aparelho de estado num período de ditadura que tem autonomia para formular e implementar a política externa. É interessante que dentre as entrevistas, dadas uma ou outra diferença, a autonomia do Itamaraty é sempre um ponto inquestionável, todos os entrevistados ressaltam que o Itamaraty durante esse período gozava de total autonomia frente o governo ditatorial militar, mesmo a função da DSN (Divisão de Segurança Nacional) no ministério era exercida por um diplomata, ao contrário dos demais departamentos em que atuavam sempre alguém da corporação militar. Sérgio Couri, diplomata que ingressou na carreira no início dos anos 1970, defende que o “...o Itamaraty não era questionado como órgão formulador de política externa, não se questionava o papel do Itamaraty. O Itamaraty conseguiu impor suas fronteiras e não precisou de muito esforço para isso”. Esse é o principal ponto de consenso nas entrevistas, em nenhuma delas há discordância sobre a autonomia do Itamaraty no governo ditatorial militar. Em outras palavras, há um consenso entre os diplomatas de que o Itamaraty é o responsável pela formulação e implementação da Política Externa brasileira, ou seja, embora a grande marca da época seja a centralidade decisional na figura do Presidente da República, o Itamaraty é um órgão diferente, que consegue formular e implementar a política externa no cenário internacional. Para compreender esse grau de autonomia num regime excessivamente centralizador é necessário também considerar a posição do Itamaraty frente ao restante do aparelho de Estado e a idéia que esse Estado ditatorial, regido pela corporação militar, tem do

⁶⁷ No livro de memórias do ex-ministro, um capítulo inteiro é dedicado a essa questão, dentre os diplomatas seqüestrados estão: Nobuo Okuchi, Cônsul-Geral do Japão, seqüestrado em 11 de março de 1970 na cidade de São Paulo; Ehrenfried von Holleben, Embaixador da República Federal da Alemanha, seqüestrado em 11 de junho de 1970, no Rio de Janeiro; Giovanni Enrico Bücher, Embaixador da Suíça, seqüestrado em 07 de dezembro de 1970; além do seqüestro do diplomata brasileiro Gomide Carrasco em Montevideú, em 31 de julho de 1970.

Itamaraty. Enfim, de acordo com os entrevistados, o Itamaraty sempre procurou se ocupar da política externa, independente do sistema de governo vigente, afinal há uma forte percepção entre seus membros que se trata de um corpo de especialistas que passaram por um processo de formação que lhes impõe neutralidade no que diz respeito à política interna de um país. Por outro lado, há o respeito da corporação militar por um órgão que mostra a ascensão na carreira pela via meritória, que passa por um forte e extenso processo de formação, no qual a obediência, a hierarquia e o desenvolvimento nacional são colocados como princípios importantes.

Apesar dessa constatação, Rubens Ricupero chama a atenção para um ponto interessante, segundo ele, há de fato uma autonomia do Itamaraty⁶⁸ na formulação e implementação da política externa e nos assuntos que mais interessam que eram as promoções e remoções, isso se deu principalmente por dois motivos: um de origem histórica, em que o embaixador ressalta a pouca interferência dos políticos nos assuntos internacionais em todo o período republicano⁶⁹, há historicamente uma forte tendência de se deixar os assuntos internacionais nas mãos de especialistas, principalmente devido ao pouco apelo eleitoral que a política externa apresenta. Em outras palavras, devido aos interesses puramente eleitoreiros os políticos tendem a se dedicar aos assuntos internos, mais localistas a fim de conseguir sucesso nas urnas. Outro motivo ressaltado pelo entrevistado é a inteligência dos chanceleres, que sabiam dos limites ideológicos impostos pelos militares, ou seja tinham conhecimento suficiente para saber até onde poderiam avançar ou onde teriam que recuar na política externa. De acordo com ele, o ministro no período Médici, Mario Gibson Barboza, com certeza gostaria de uma política diferente da que o Brasil tinha na

⁶⁸ Segundo Ricupero, a única perseguição que houve foi aos homossexuais que ocupavam os postos do Itamaraty.

⁶⁹ De acordo com Ricupero, "o Itamaraty tinha mais atrativo no período imperial que no período republicano, devido às guerras no Prata, as intervenções, os problemas externos adquiriram um caráter de problema interno e acabam levando a conflitos que definiam a sobrevivência ou não da monarquia, como a Guerra do Paraguai, então eles passaram a ter interesses que explicam porque o Visconde do Rio Branco, que foi um político conservador, político que pura e simplesmente governou o país por mais tempo, o gabinete dele foi o de mais longa duração no império. Esses problemas do Prata perdem acuidade com a República que não tem mais esse caráter de por em risco a segurança do Estado."

ONU, onde predominava a aliança brasileira com Israel ou com os EUA. Enfim, para Ricupero a intervenção não era direta, como ocorreu no Chile ou na Argentina⁷⁰, mas havia uma intervenção indireta e que os homens que se prestaram a servir o regime militar nessas posições aceitavam certos pressupostos ideológicos. Segundo Paulo Roberto de Almeida há uma certa autonomia do Itamaraty, mas há também um certo entendimento entre os diplomatas e os militares em prol dos grandes objetivos do país⁷¹.

É também muito forte a afirmação de que durante o governo Geisel houve uma maior ingerência do Presidente da República nos assuntos de política externa⁷², já que ele tinha interesse na questão, e que também, como já foi amplamente relatado pela historiografia, o presidente Geisel apresenta um forte caráter centralizador, diferente de seu antecessor. O estudioso Paulo Roberto de Almeida afirma que as questões que Geisel se interessava, como ter uma maior independência frente aos Estados Unidos, por exemplo, era um ponto de convergência àquilo que o então ministro Antônio Azeredo da Silveira também defendia. Em entrevista com Alberto da Costa e Silva, assessor político do ministro Mario Gibson Barboza, e um dos responsáveis pela aproximação com a África:

Tanto Costa e Silva e o presidente Médici, diferentemente de Geisel que se interessa por política externa, coisa que os outros dois não tinham, deixaram o Itamaraty, de uma maneira geral, aos ministros do exterior, que tinham uma certa liberdade na formulação e na execução da política externa. Havia uma certa liberdade de ação, uma liberdade para a formulação de uma doutrina de política externa. Os militares tinham um certo respeito pelo profissionalismo do Itamaraty.

⁷⁰ Países em que houve intervenção direta dos militares nas chancelarias nos governos militares.

⁷¹ Para Paulo Roberto de Almeida, esse entendimento está na concordância entre os dois grupos de que seria necessária uma nova ordem econômica nacional; da necessidade de se romper a dependência da periferia por políticas indutoras de desenvolvimento por políticas industriais; políticas tecnológicas; capacitação própria; regulação estatal; restrição às multinacionais e promoção do capital nacional.

⁷² Ao analisar o arquivo do presidente Geisel, depositado no CPDOC, PINHEIRO (2002) ressalta que através da análise dos documentos percebe-se a investigação não só do presidente Geisel como também a forte presença do general Golbery na apreciação dos assuntos relacionados à política externa brasileira. PINHEIRO (2002) aponta que "...independentemente do grau de atenção conferido a cada tema, o fato é que tudo passou por suas mãos, desde assuntos da mais alta importância, como o restabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China, até questões infinitamente menos essenciais, como cartas de agradecimentos por remoção de embaixadores" (p. 83)

Também segundo Rubens Ricupero há uma diferença de posicionamento diante da política externa entre os presidentes Médici e Geisel, que é imputada pelo entrevistado ao tipo de personalidade e das diferenças culturais e intelectuais de cada um. Segundo ele, o presidente Geisel era um homem mais intelectual, com uma personalidade mais centralizadora, enquanto o Médici e também o Figueiredo eram militares mais tradicionais.

Paulo Roberto de Almeida também corrobora com a observação de Rubens Ricupero e afirma que no governo Médici há um aparato intelectual da ESG, já no governo Geisel é diferente, ele tinha idéias próprias, e teria levado ao máximo o projeto de 'Brasil Grande Potência'.

O secretário de imprensa e porta voz do gabinete do ministro Azeredo da Silveira, embaixador Luiz Felipe Lampreia, também corrobora com essa idéia de que há no Itamaraty uma autonomia, um respeito dos militares, ou de pelo menos uma parcela deles, que também é reforçada pela simetria de idéias:

O presidente Geisel tinha um interesse direto, pessoal e de muita afinação com o ministro Silveira, a posição do Itamaraty é absolutamente dogmática com relação à política externa e o presidente Geisel resistia às eventuais tentativas de influir na política externa. Quando houve a tentativa de golpe do general Frota contra o presidente Geisel, em torno de 1977, veio a tona um manifesto que o Frota publicou, já tem um livro sobre esse assunto, a oposição, chamada linha dura, esse grupo de militares, que era contrário à política externa do governo, diziam que era uma postura comunista, hoje é ridículo falar nisso, mas na época não era, era uma época de polarização por causa da Guerra Fria. Houve uma crítica muito forte em relação à Portugal e com relação à China, que foi uma nova iniciativa do governo brasileiro que resultou no reconhecimento da China e no restabelecimento de relações diplomáticas com a China no ano de 1975. O Itamaraty tinha total autonomia para propor e implementar as decisões de política externa.

Quanto à continuidade ou ruptura, Alberto da Costa e Silva apesar de defender a existência de diretrizes muito sólidas no tratamento da política externa brasileira, ressalta também que há uma diferença de ênfase muito grande entre os governos Castelo Branco e Costa e Silva, enquanto o primeiro seguia a "...teoria dos círculos concêntricos, ou seja primeiro a América Latina, depois o continente americano, depois os países do Atlântico, depois o resto do mundo. E essa idéia

não estava na tradição da política externa brasileira, ela deixa de existir, deixa de reger a política no governo Costa e Silva”. A tese da continuidade da política externa parece se confirmar para a maioria dos entrevistados. Assim como os demais Paulo Roberto de Almeida confirma a tese de que há uma continuidade de política que foi retomada a partir do governo Costa e Silva. Para ele, a partir do governo Costa e Silva começa um desalinhamento progressivo dos Estados Unidos, sobretudo ao se recusar a assinar o Tratado de Não-Proliferação e de reconhecer que os americanos estavam restringindo produtos brasileiros, como calçados, café solúvel, sobretudo tentando se impor perante a questão do desenvolvimento de tecnologia nuclear e dos direitos humanos. De acordo com ele, nesse período assiste-se à retomada daquilo que se tinha aprendido nos anos de 1958-1962, da Política Externa Independente, não necessariamente neutralista, mas pró-ocidental, com postura própria, sem alinhamento incondicional como teve em algumas épocas, no passado mais recente esse modelo de política alinhada teria ficado à cargo do governo Castelo Branco, é ressaltado ainda pelo entrevistado que o pessoal que formulou a política externa nos anos 1950/1960 estavam, nos anos 70, ocupando as posições de mando. Esses atores⁷³ reforçam ainda mais a tese de que há um programa na política externa do período, e que ele vai sendo implementado na medida em que há um cenário internacional cada vez mais propício.

Alberto da Costa e Silva afirma que “no governo Costa e Silva volta a se fazer política como era feito antes”, portanto se há ruptura, ou melhor, uma suspensão do modelo ele está centrado somente no governo Castelo Branco. De outra forma, aprofundou-se uma tendência já existente no governo Médici, há, no período Geisel, a formalização de uma política que o ministro Gibson já vinha fazendo de forma mais informal. Segundo Paulo Roberto de Almeida:

Teve o refluxo, o retrocesso da Política Externa Independente no primeiro governo militar, mais depois há uma retomada dos princípios a partir de Costa e Silva, a

⁷³ Araujo Castro, Afonso Arinos, Azeredo da Silveira, Gibson Barboza, que chefiou o gabinete de Afonso Arinos e San Thiago Dantas nos anos de 1962-1964, são alguns dos atores que estiveram à frente da elaboração e implementação da Política Externa Independente, que influenciou fortemente as gestões observadas durante a década de 1970.

questão do TNP. Eu acho que os anos 70 foram o auge da profissionalização do Itamaraty na política externa, ainda que o Geisel fosse muito atuante no governo Figueiredo o Itamaraty fez um pouco o que queria, ele não opinava muito. Digamos que o Gibson e o Silveirinha mantiveram a máquina sob controle, o Médici só opinava sobre o programa nuclear, as opiniões básicas na área de energia e programa nuclear, depois o Itamaraty comandava o resto, o Geisel interferiu mais, mas o Silveirinha ofereceu numa bandeja tudo o que o Geisel queria, o Geisel queria realmente diversificar, tirar o Brasil da dependência americana, um pouco respondia o que o Silveirinha pensava. [...]Você tem uma retomada daquilo que o pessoal tinha aprendido nos anos 1958 – 1962, Política Externa Independente, não necessariamente neutralista, mas pró-ocidental, com postura própria, sem alinhamento incondicional como teve em algumas épocas, é justamente o pessoal que tinha construído a Política Externa Independente no final dos anos 1950 e início dos anos 1960, é o pessoal que nos anos 1970 vai estar nas posições de mando.

Luiz Felipe Lampreia, embora concorde que há um pouco mais do que aprofundamentos entre a gestão Gibson e Silveira, aponta para uma questão importante, que é o alinhamento com os Estados-Unidos juntamente com a retomada de alguns dos princípios de política externa observados no pré-1964. Rubens Ricupero é o único entrevistado que corrobora fortemente com a tese de que há no período Geisel uma mudança de postura frente ao período Médici, de acordo com ele, só no Pragmatismo Responsável do presidente Geisel e seu chanceler Francisco Azeredo da Silveira há a retomada da Política Externa Independente do presidente Jânio Quadros e João Goulart. Em outras palavras, teria havido um retorno ideológico, principalmente nas relações com os Estados Unidos, na qual as políticas procuravam demonstrar certo grau de independência. Enfim, para Ricupero a visão muda, ou seja a política externa presenciada a partir de 1974 é muito mais sistemática, metódica, investe no processo de descolonização, na aproximação com os árabes, na relação com a China, na denúncia do acordo militar firmado em 1952 com os Estados Unidos.

Pelo que se nota nas entrevistas, há uma noção profissional-técnica muito forte no Itamaraty, ou melhor, há uma insistência de que o Itamaraty é um órgão do aparelho de Estado em que impera a neutralidade profissional, talvez por se tratar de uma burocracia de carreira, em que há um processo de formação e regras disciplinares muito fortes. Segundo Mario Gibson: “A carreira diplomática pra mim é semelhante à carreira militar, os diplomatas respeitam o governo sob o

qual ele está exercendo a sua função, ele não cede ao governo porque os governos passam, nós passamos também, mas a nação permanece. E se os diplomatas não têm uma certa isenção eles contaminam a atividade diplomática.” Para ele, assim como para outros entrevistados, há uma semelhança entre as duas corporações, principalmente com relação à disciplina e a hierarquia fortemente vertical nesses dois aparelhos, essa parece ser também a noção dos militares sobre o Itamaraty, ao que parece, os militares não intervieram no Itamaraty também por ‘respeito’ à instituição, ou melhor, pela semelhança entre eles, por ter uma escola como eles também tinham, por ter uma hierarquia muito forte semelhante a deles, além da defesa do interesse nacional em detrimento à qualquer governo, enfim não ‘precisava’ intervir num órgão que se mostrava neutro e disciplinado sob qualquer governo e que tinha como interesse somente a política externa. Em outras palavras, para os militares, o Itamaraty era uma outra corporação similar ao exército, marinha e aeronáutica. Rubens Ricupero também endossa a idéia de que há certo respeito da corporação militar pelo Itamaraty, que fora tido pelos militares como uma quarta força, e isso faz parte de um passado histórico do Brasil. De acordo com ele, o Barão do Rio Branco⁷⁴ era venerado pelos militares, porque era muito ligado às suas questões, esse aspecto não é, segundo Ricupero, observado em outros ministérios.

Paulo Roberto de Almeida confirma essa hipótese ao declarar que:

O Itamaraty é uma casa meio feudal, com uma estrutura próxima das forças armadas, com uma disciplina, hierarquia, obediência, enfim uma estrutura piramidal muito forte. O que o Rio Branco faz é socializar os modos, os costumes, a maneira de ser, a linguagem, os valores, os ideais, mas em questão de política não, o Rio Branco é um pouco aulinha de história diplomática, de línguas, linguagem diplomática, é claro que ele prepara também para a ideologia oficial da política externa.

⁷⁴ Segundo Rubens Ricupero o Barão do Rio Branco “incentivou o rearmamento das forças armadas, sobretudo modernização da frota da marinha, ele tinha essa visão, e ele fazia isso porque achava que senão o Brasil não teria poder para tratar com a Argentina que era um país mais forte e mais rico”

Enfim, embora o Instituto Rio Branco não seja o responsável pela formulação direta da política externa no Brasil, ele cria um processo socializador que favorece a atuação dos futuros diplomatas. Em outras palavras, por mais que o Itamaraty não seja um corpo homogêneo, como enfatiza Alberto da Costa e Silva “...não há homogeneidade de pensamento no Itamaraty. O que há no Itamaraty é o seguinte: você discorda até o momento de tomada de decisão, a partir da decisão tomada todos se aliam”, os diplomatas ao cursar o Curso Preparatório à Carreira Diplomática estão expostos há um certo ‘*modus operandi*’ no qual são criadas uma série de disposições que acabam influenciando no seu comportamento perante este aparelho de Estado e também perante o Estado. Em outras palavras, ao cursar o Instituto Rio Branco espera-se que o profissional cumpra com as regras a que foi exposto e também que esteja de acordo com a “ideologia oficial da política externa”⁷⁵. Rubens Ricupero também concorda que o Instituto Rio Branco é um poderoso instrumento socializador, ou seja, uma instituição responsável por criar um certo espírito de corpo, de acordo com o embaixador, ele não é o responsável por criar uma homogeneidade de pensamento, já que como foi explicitado pelo embaixador Alberto da Costa e Silva, há divergências que se anulam após a tomada de decisão, mas esse processo de formação é importante para se criar uma cultura profissional e até mesmo práticas corporais, educação, sociabilidade.

Defende-se uma postura em que a burocracia do Itamaraty não é aquela recrutada para desempenhar trabalhos puramente técnicos, mas que há um corpo burocrático, no sentido weberiano de competência especificamente, que é treinado e socializado para se tornar um especialista. Em outras palavras, trata-se de um grupo de profissionais excessivamente treinados para desempenhar plenamente funções que vão desde o conhecimento das diretrizes a ser seguidas na elaboração de memorandos até as regras de comportamento baseados numa relação hierárquica muito sólida. Essa organização burocrática do Itamaraty não é só conhecida nacionalmente, mas também, como foi dito nas entrevistas, está

⁷⁵ Nas entrevistas deixa-se entrever que essa “ideologia oficial da política externa” está permeada pelos conceitos de soberania, defesa do interesse nacional, independência de relações e de comércio, enfim, algumas das bandeiras expostas pela Política Externa Independente.

disseminada pelos demais países, uma noção de que o “Itamaraty não improvisa”. Trata-se de um corpo profissional, segundo Alberto da Costa e Silva “nós servimos a qualquer governo, nós não somos funcionários do governo, nós somos funcionários do Estado, nós servimos ao Estado brasileiro, o governo é passageiro, nós somos permanentes”.

Um fator interessante que traduz bem a hierarquia e a disciplina presentes nesse corpo burocrático foi explicitado por Rubens Ricupero ao relatar o processo de escolha dos chanceleres, de acordo com ele, antes de serem ministros, os diplomatas de carreira sempre passaram pelo cargo de Secretário Geral do Itamaraty, cargo mais alto da hierarquia. Esse é um dado comum na corporação militar, em que é escolhido o oficial de maior antiguidade para ocupar do posto de ministro nos ministérios militares. Nota-se, portanto uma assimilação desse comportamento pelo Itamaraty. Segundo Rubens Ricupero somente o ministro Azeredo da Silveira não passou por essa experiência neste período, mas ele ressalta que houve o convite para o cargo enquanto Azeredo da Silveira era embaixador do Brasil em Genebra, em 1967, ele só não fora empossado porque os órgãos de segurança levantaram objeções. Essas iniciativas contrárias à posse de Azeredo da Silveira apontavam como motivos a sua política mais à esquerda no grupo dos não-alinhados junto à UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento), além de acusações de subversão que envolviam seu irmão.

O que se percebe até agora pelas entrevistas prestadas é que o Itamaraty é, ou pretende ser, um corpo burocrático que tem autonomia frente os governos, que tem diretrizes que são próprias do seu corpo burocrático, independente do governo sob o qual está servindo. Em outras palavras, há um corpo burocrático que executa a política externa, de uma forma que lhe própria, ou seja, há pilares que permanecem mesmo em governos que são aparentemente muito diferentes, como é o caso da retomada de princípios da Política Externa Independente que vigorou nos anos precedentes ao golpe ditatorial militar e posteriormente pelo governo Costa e Silva. É claro que também é preciso atentar para o fato que essa

retomada é possível porque há um projeto de nação e uma conjuntura internacional que possibilitam essa retomada.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se pode notar a partir da longa exposição feita acima, há a comprovação de certo ajuste na política externa brasileira do período, tendo em vista as novas possibilidades e exigências do cenário internacional, além das necessidades do mercado interno brasileiro. Em outras palavras, apesar dos discursos do presidente Geisel e do ministro das relações exteriores apontarem para o viés multilaterista e inovador que o seu governo pretende dar à política externa⁷⁶, e de como esta se diferencia da política supostamente bilateralista e subordinada aos EUA da gestão anterior. Nota-se que o plano multilateral é mais utilizado nas duas gestões, principalmente na segunda metade dos anos 1970, para fazer denúncias, e é neste plano que o país é mais agressivo e objetivo em seus discursos. Azeredo da Silveira, devido à própria conjuntura que se apresenta no período, toca em temas que antes aparecem de forma tênue como a descolonização da África e a questão palestina. De resto persistem todas as ‘bandeiras’ “tradicionais da diplomacia brasileira: o apelo à segurança econômica coletiva, a reivindicação da reforma do sistema comercial internacional, a defesa do desarmamento, as críticas à política dos países desenvolvidos em relação ao meio ambiente, as críticas ao congelamento de poder mundial pelas superpotências” (VIZENTINI, 1995, p. 265).

É interessante notar que, assim como no governo anterior, a relação com a América Latina é muito mais de solidariedade do que o estabelecimento de relações comerciais, ou seja mais uma vez a aproximação com o Terceiro Mundo fica mais no plano do discurso, pois o que o Brasil busca é uma posição diferente frente a esses países. Enfim, embora critique a Diplomacia do Interesse Nacional, o governo Geisel continua apostando num tratamento diferente no cenário internacional.

O tema de diversificação de parceiros é recorrente nos pronunciamentos de Azeredo da Silveira e Geisel, que se propõem a diminuir o hiato tecnológico entre os países, assim como garantir o êxito no comércio exterior para o Brasil. Mas

⁷⁶ Geisel, em seu primeiro pronunciamento numa reunião ministerial, em 19 de março de 1974, aponta indiretamente para a diretriz básica do Pragmatismo Responsável que é de reaproximação com os países vizinhos latino-americanos e com a África negra.

como se pode notar a partir da breve exposição das relações externas, há muito mais um ajuste devido aos fatores internos (processo de abertura política e a crise energética) e as novas oportunidades proporcionadas pela nova estrutura internacional que começa a se desenhar, do que o estabelecimento de novas relações.

Anos depois em entrevista à Maria Celina D'Araujo e Celso Castro⁷⁷, Geisel reafirma o caráter de ruptura de sua política externa, principalmente quanto ao estabelecimento de uma política menos subordinada aos Estados Unidos:

Eu achava, e vi isso nos governos anteriores, inclusive no de Médici, que o Ministério das Relações Exteriores procurava fazer boa figura, aparecer e prestar serviços aos Estados Unidos. O ministro das Relações Exteriores do Médici, Gibson Barbosa, esteve na Europa, andou pelo Oriente Médio e apareceu como querendo trabalhar para harmonizar os árabes e israelenses. Deu entrevistas no mundo internacional para promover a conciliação entre esses dois povos? O Brasil não tinha projeção nem poder para tanto. Era um problema de vaidade, de interesse em aparecer, mas totalmente fora da realidade. Eu achava que a nossa política externa tinha que ser realista e, tanto quanto possível, independente. Andávamos demasiadamente a reboque dos Estados Unidos. Sei que a política americana nos levava a isso, mas tínhamos que ter um pouco mais de soberania, um pouco mais de independência, e não sermos subservientes em relação aos Estados Unidos. Tínhamos que ver e tratar com os Estados Unidos, tanto quanto possível, de igual para igual, embora eles fossem muito mais fortes, muito mais poderosos do que nós. Tínhamos que conversar e dizer as coisas como elas são, tínhamos que ser realistas no tratamento dos nossos interesses, querendo reciprocidade. Nossa política tinha que ser pragmática, mas também responsável. O que fizéssemos tinha que ser feito com convicção e no interesse do Brasil, sem dubiedades". (GEISEL, 1997, p. 336)

Portanto ao analisar o discurso tanto de Azeredo da Silveira quanto de Geisel, o que se percebe é a crença de que sua política externa se constitui numa quebra de paradigma em relação aos demais governos militares, assim como um certo viés multilateralista, que pode ser facilmente refutado a partir da comparação das decisões que são tomadas nos dois governos, como se procurou fazer ao longo do trabalho. Em outras palavras, no discurso de Geisel nota-se uma clara

⁷⁷ Ver: D'ARAUJO, Maria Celina e CASTRO, Celso. Ernesto Geisel. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

tentativa de demonstrar que as metas e os programas de seu governo se apresentam como uma ruptura frente o governo anterior. Quando se tem uma conjuntura internacional mais propícia, devido ao início do cisma da polaridade resultante da Guerra Fria, e do próprio contexto de crise energética que se desenha e que impõe ao Brasil a busca de alternativas para dar continuidade ao processo de desenvolvimento econômico. Além do próprio desenho da política externa brasileira, que é muito tributária de um corpo de especialistas, com certas metas e objetivos, que começam a se ser retomados a partir do fim governo Castelo Branco.

Enfim, o que se nota ao comparar esses dois períodos é que tal política não é uma quebra de paradigma, mas o ponto culminante de um modelo que vem sendo desenvolvido desde 1958. Ou melhor, a partir do governo Costa e Silva há uma retomada de alguns princípios da Política Externa Independente (PEI). Se há de fato uma quebra de paradigma ela está localizada no governo de Castelo Branco em 1964 onde, de acordo com os preceitos da época – doutrina das fronteiras ideológicas e teoria dos círculos concêntricos – o que se procura é um alinhamento automático com os Estados Unidos, assim como a subordinação do desenvolvimento à questão da segurança hemisférica. No entanto, a partir de Costa e Silva há um distanciamento cada vez maior do conflito Leste-Oeste em prol do conflito Norte-Sul, o que não quer dizer uma aproximação do Terceiro Mundo, mas uma crítica ao congelamento do poder mundial que é um dos responsáveis pela distância econômica e social entre os países de capitalismo desenvolvido e os conglomerados denominados de Terceiro Mundo, assim como uma inversão na escala de prioridades, ou seja, o desenvolvimento econômico, a partir de então, aparece como objetivo principal dos governos ditatoriais militares.

No entanto, é importante ressaltar que o Brasil vem buscando não é criticar a ordem capitalista internacional, mas buscar o reconhecimento pelos países do Primeiro Mundo de sua posição diferente com vistas a se inserir na categoria dos países de capitalismo desenvolvido, por isso é necessário tentar quebrar essa barreira que lhe é imposta no cenário internacional.

O que há, portanto, não é a supremacia de relações multilaterais sobre as bilaterais, mas um aumento das parcerias nas relações bilateralistas, reforçadas por um cenário internacional mais propício e pela própria necessidade de se encontrar outros parceiros. Dessa forma, o multilateralismo deve ser entendido como uma ampliação do campo de atuação da política externa e também como parte de um projeto de autonomização da indústria de base e da busca de alternativas energéticas e não uma oposição ao bilateralismo, assim Geisel reforça a multilateralização no sentido de ampliar as parcerias e não de ampliar as relações multilaterais:

(...) as visitas de Azeredo da Silveira à RFA, ao Reino Unido, à França e à Itália em 1975 estabeleceram mecanismos de cooperação de alto nível pela via bilateral. O mesmo sentido tem o memorando de entendimento de 1976 com os EUA. A linha de ação é a mesma de sempre: aprofundar o bilateralismo com países com os quais o Brasil possui relações históricas, como os Estados Unidos, as nações européias, o Japão e os Estados latino-americanos (VIZENTINI. 1995, p.207).

Enfim, a presente análise, usando o modelo analítico de HERMANN (1990), compreende que a política externa é um ponto culminante de um modelo que já vem sendo desenvolvido, mas com a presença de alguns ajustes que acabaram por ser interpretados por parte dos analistas como uma nova política. O que se percebe, portanto é uma permanência do programa e das metas de política externa.

Outro ponto que Geisel busca dar ares de inovação é no que diz respeito à equidade entre os países, ou seja a busca de relações horizontais entre o Brasil e os países de capitalismo desenvolvido, aqui também não há nada inovador. Se for resgatado o modelo que é desenvolvido desde Costa e Silva, que está baseado nos princípios da (PEI), percebe-se que, com exceção do governo castelista, os demais governos ditatoriais militares procuram estabelecer relações de igualdade com a potência do norte, enfatizando assim a autonomia e não a subordinação. A recusa em assinar o Tratado de Não-Proliferação, assim como o estabelecimento

das 200 milhas no mar continental⁷⁸ são exemplos das pretensões brasileiras com relação aos Estados Unidos e demais países de capitalismo desenvolvido. Dado o contexto de polarização entre leste e oeste, há sim o alinhamento ao bloco capitalista, o que não se traduz na subordinação aos Estados Unidos, nota-se na política externa brasileira do período traços de colaboracionismo com a superpotência do norte, mas não de subordinação. Em outras palavras, o que se procura mostrar no cenário internacional, pelos dois governos, é uma postura de alinhamento, mas também de independência de seu principal representante.

Enfim, como se pode notar, o governo Médici, sinaliza através de visitas, de acordos e convênios assinados, a postura nacionalista e autônoma frente aos demais países, principalmente os EUA, como a questão do estabelecimento das 200 milhas para o mar territorial, por exemplo, muitas das tomadas de decisão observadas no governo posterior. Nas palavras de MELLO (1997) o governo Geisel é o ápice do processo de “cooperação antagônica” entre aliado preferencial e potência hegemônica, essa política, comum aos dois governos, tem como princípio dar maior autonomia ao país chave – escolhido dentre uma série de fatores como o responsável por manter a ordem capitalista na América Latina – esse tipo de política, portanto, não pretende negar sua inserção no campo ocidental capitalista, mas também não impede o ‘confronto’ com a superpotência desse bloco.

Há que se levar em conta também o caráter propagandístico das medidas dos governos Médici e Geisel, se no primeiro a propaganda feita acerca do estabelecimento das duzentas milhas de mar territorial tem a função de desviar a atenção da opinião pública do problema da repressão; no segundo, o Acordo Teuto-Brasileiro busca cooptar a imprensa e o grupo de militares conservadores que se opunham ao processo de abertura que Geisel pretende iniciar, além de, num primeiro momento, conseguir o apoio da oposição caracterizada pelo MDB.

⁷⁸ Tratado de Não Proliferação consiste num veto ao acesso da tecnologia nuclear aos países em desenvolvimento, a recusa em assinar tal tratado consiste em refutar o congelamento de poder mundial, além da inferioridade política que esse acordo gera aos países em desenvolvimento. O estabelecimento das 200 milhas para o mar continental foi a medida mais polêmica do governo Médici, sua motivação é mais política do que econômica, pois o objetivo é demonstrar no plano internacional a condição de potência emergente do Brasil.

Portanto, nos dois governos, nota-se que a política externa procura exaltar a autonomia e a soberania nacional frente ao gigante do norte, com o objetivo de desviar a atenção dos grupos sociais do cenário doméstico. De acordo com VIZENTINI (1995, 214).

(...) a dupla inserção e o uso interno que a diplomacia brasileira fazia da política externa. A atitude de independência em relação aos Estados Unidos era bastante útil para uso interno: dotava o governo de legitimidade, gerava um consenso com a oposição e desviava a atenção da situação econômica desfavorável e da instabilidade política. É óbvio que o governo exagerará nos discursos e superestimar as pressões norte-americanas.

Enfim, na prática, o modelo da política externa observada durante os anos Geisel é tributário de um paradigma já presente no governo Médici, trata-se de uma política que independente do sistema de governo ou do modo de condução da política no cenário interno. Como se pode notar, o governo Médici, que é tido como o mais violento e repressor dos anos do regime militar, é também aquele que procura, apesar de claramente aliado ao bloco ocidental, estabelecer novos parceiros, num momento em que o cenário internacional se mostra cada vez mais flexível, no que tange à polaridade Leste-Oeste do pós-guerra. O 'milagre econômico' traz um imaginário de "Brasil grande potência" que favorece ainda mais o posicionamento brasileiro. Enfim, apesar de fortemente repressor, o governo da primeira metade dos anos 1970, também se encontra numa forte fase de crescimento econômico e tem a seu serviço um corpo de especialistas voltados somente para a questão da política externa, desenvolvimento, soberania e autonomia nacional. Esses indicadores para a ação não estão restritos a um só governo, pois não se trata de uma burocracia recrutada, mas de um corpo do aparelho de Estado que é selecionado e treinado para desenvolver essas ações. A política externa é, portanto, menos obra de uma gestão de governo específica do que uma área onde predomina a ação de especialistas que são treinados, dentro de fortes padrões de hierarquia e mérito, para defender o interesse nacional. Enfim, Geisel é o ápice do mesmo modelo desenvolvido durante o governo Médici, o que diferencia um do outro está muito mais no plano discursivo dos principais atores envolvidos.

6. ENTREVISTAS

Almeida, Paulo Roberto: entrevista concedida em Curitiba, 25/08/2006

Costa e Silva, Alberto da: entrevista concedida no Rio de Janeiro, 09/09/2006

Franco, Álvaro: entrevista concedida no Rio de Janeiro, 12/09/2006

Barboza, Mário Gibson: entrevista concedida no Rio de Janeiro, 15/09/2006

Coury, Sérgio: Entrevista concedida em Curitiba, 27/09/2006

Ricupero, Rubens. Entrevista concedida em São Paulo, 01/11/2006

Carbonar, Orlando. Conversa telefônica concedida em Curitiba, 03/04/2007

Lampreia, Luiz Felipe. Entrevista concedida no Rio de Janeiro, 08/05/2007

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBERTI, Verena. “Idéias” e “fatos” na entrevista de Afonso Arinos de Mello Franco. In: ENTRE-VISTAS: Abordagens e usos de história oral./ Marieta de Moraes Ferreira (Coordenação); Alzira Alves de Abreu. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1994, p. 33-65.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Relações Internacionais e política Externa do Brasil. Porto Alegre: Ed. Da Universidade/ UFRGS, 1998.

ALVES, Maria Helena Moreira. Estado e Oposição no Brasil (1964-1984). Petrópolis: Vozes, 1984.

BANDEIRA, Moniz. Estado Nacional e Política Internacional na América Latina: O continente nas relações Argentina Brasil (1930-1992). São Paulo: Editora Ensaio, 1995, p. 186-272.

BARBOZA, Mario Gibson. Na diplomacia o traço todo da vida. Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora. 2002.

BARRETO FILHO, FERNANDO PAULO DE MELLO. Os Sucessores do Barão. São Paulo: Paz e Terra. 2006. Vol. 2.

BOURDIEU, Pierre. A representação político: elementos para uma teoria do campo político. In: Razões Práticas. São Paulo: Papirus, 2005.

_____. A gênese dos conceitos de habitus e de campo. In: O Poder Simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

BRANDÃO, Gildo Marçal. A Teoria Política é Possível?. *Revista Brasileira de Ciências Social*. São Paulo, v. 13, n. 36. fev. 1998

BRZEZINSKI, Z. O Grande Fracasso. Rio de Janeiro: Bibliex Cooperativa. 1990.

CARVALHO, José Murilo. A cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CERVO, Amado Luiz. O Desafio Internacional. Brasília: UNB, 1994.

CHEIBUB, A. e LIMONGI, F. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: FGV editora. 1999.

CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia, Diplomatas e Política Externa: Aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty. Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. 1984

_____. Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em Perspectiva Histórica. *Dados*, Rio de Janeiro, n 28, p. 113-131. 1985.

D'ARAUJO, Maria Celina e CASTRO, Celso. Ernesto Geisel. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

_____. Dossiê Geisel. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2002.

FERREIRA, Oliveiros S. A crise na política externa: Autonomia ou subordinação?, seleção e organização de, Reginaldo Mattar Nasser – Rio de Janeiro: Revan, 2001, p.53.

FERES, J. Jr. Aprendendo com os erros dos outros: o que a história da Ciência Política americana tem para nos contar. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, 2000. n. 15, nov.

GARCIA, Eugênio Vargas. O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989). IN: *Revista Brasileira de Política Internacional*, 1977, nº 1, p. 18-40.

GÓES, Walder de. O Brasil do general Geisel. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1978.

HERMANN, Charles. "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy". *International Studies Quarterly* 34, 1990, p. 3-21.

Formatado: Português
(Brasil)

HOBBSBAWM. Eric. Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991). São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 223-446.

LESSA, Antônio Carlos Moraes. Estratégia de diversificação de parcerias no contexto do nacional desenvolvimentismo. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. 1995, nº 38, p. 29-34

LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileira. IN: *América Latina/Internacional*. Argentina. Volumen 1, nº 2, p. 28-46.

MAIOR, Luiz Augusto Souto. A diplomacia econômica brasileira no pós-guerra (1964-1990). In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): Diplomacia para o desenvolvimento: Cultura Editores Associados, São Paulo, vol. II. 1996.*

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. Argentina e Brasil – A balança de poder no Cone Sul. São Paulo: Anablume, 1996, p. 121-132.

_____, Leonel Itaussu Almeida. A geopolítica do Brasil e a Bacia do Prata. Manaus: Editora Universidade do Amazonas, 1997, p. 233-279.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Do discurso triunfalista ao pragmatismo ecumênico (geopolítica e política externa no Brasil pós-64). São Paulo, tese de doutorado, Departamento de Ciência Política da FFLCH-USP, 1986.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Estudo das Relações Internacionais no Brasil: O Estado da Arte. Revista de Sociologia e Política. Paraná: Universidade Federal do Paraná, 1999, p.83-98.

MOREIRA, Marcílio Marques Moreira. O Brasil no contexto internacional do final do século XX. Lua Nova – Revista de Cultura e Política. São Paulo: Cedec, agosto de 1989, nº 18, p. 5-23.

NEACK, Laura. Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in its Second Generation. Miami University. 1999. capítulos: 1, 2,3,6,8,9,11.

PASSOS, Rodrigo Duarte Fernandes dos. “Pragmatismo Responsável” e a política de poder: a política externa do governo Geisel. São Paulo, dissertação de Mestrado, Departamento de Ciências Sociais da FFLCH-USP, 1998.

PINHEIRO, Letícia de Abreu. Política Externa Brasileira, 1889-2002. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. 2004.

POULANTZAS, Nicos. Poder político e classes sociais. São Paulo: Livraria Martins Fontes Editora Ltda. 1977.

SETTE, Luís Lindenberg. A diplomacia econômica no pós-guerra (1945-1964). In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): Diplomacia para o desenvolvimento: Cultura Editores Associados, São Paulo, vol. II. 1996.

SILVA, Carlos Teixeira da. A modernização autoritária: do golpe militar à redemocratização 1964/1984. in: LINHARES, Maria Yeda. História Geral do Brasil. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1990, p. 130-334.

SOUTO, Cíntia Vieira. A diplomacia do interesse nacional: A política externa do governo Médici (1969-1974), Porto Alegre, dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 1998.

TOLEDO, Caio Navarro de (org.). 1964: Visões Críticas do Golpe. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1997.

VIGEVANI, Tullo. As modificações no sistema internacional e o Brasil. in: Lua Nova – Revista de Cultura e Política. São Paulo: Cedec, agosto de 1989, nº 18, p. 127-148.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. Relações Internacionais e Desenvolvimento. Petrópolis: Vozes, 1995, p. 131-269.