
REGIME DITATORIAL MILITAR, INTERESSE NACIONAL E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: INSULAMENTO E APROXIMAÇÕES

THE AUTONOMY AND DICTATORSHIP IN BRAZILIAN FOREIGN POLICY

Karla Gobo

Doutora em Sociologia, Unicamp, São Paulo, Brasil, karlagobbo@gmail.com

Analice Zettermann

Bacharel em Relações Internacionais, Universidade Veiga de Almeida, Rio de Janeiro, Brasil,
analicezett@gmail.com

Fernanda Calado

Bacharel em Relações Internacionais, Universidade Veiga de Almeida, Rio de Janeiro, Brasil,
fernandac.calado@outlook.com

Resumo

Partindo de conceitos caros à escola realista, como autonomia e interesse nacional, o presente artigo pretende analisar a política externa dos períodos presidenciais de Artur da Costa e Silva, Emílio Garrastazu Médici e Ernesto Geisel (1967–1979). A análise contrasta o cenário interno, marcado pela restrição de direitos, com a política externa, progressista a ponto de firmar acordos comerciais com países do bloco comunista. Analisa, por fim, a fala dos principais atores que participaram da formulação e da execução da política externa naquele período.

Palavras-chaves: Política Externa; Governo Ditatorial Militar; Realismo.

Abstract

Based on concepts such as autonomy and national interest, dear to the realistic school, this article intends to analyze the foreign policy of the presidential periods of Artur da Costa e Silva, Emílio Garrastazu Médici and Ernesto Geisel (1967-1979). The analysis contrasts the internal scenario, marked by restriction of rights, with its foreign policy, so progressive as to reach trade agreements with countries of the Eastern bloc.

Key words: Foreign Policy; Military Dictatorship Government; Realism.

1 INTRODUÇÃO

Nas duas últimas décadas a produção acerca da política externa brasileira rompeu os muros do Itamaraty. Ao passo que o conhecimento na área era, e ainda é, em grande medida realizado pelos seus

agentes, nos últimos anos, com a abertura dos documentos do ministério realizada há pouco mais de duas décadas (LOPES, 2011), as pesquisas propriamente acadêmicas tomaram um corpo substancial.

Diante desse novo cenário, somado ao recente processo de democratização, abertura de mercados e adoção de novas perspectivas de política econômica, alguns pesquisadores se preocuparam em compreender alguns aspectos da política externa brasileira na história recente do Brasil. Uma primeira interpretação defende o ineditismo da política externa do governo Geisel frente ao governo Médici. Aquele teria enfatizado a horizontalidade na relação com os Estados Unidos, buscando a autonomia nas suas relações e diversificando suas parcerias (MIYAMOTO, 1999). Entretanto, 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.

Outra linha que poderia ser chamada de 'continuista' destaca que a política do "Pragmatismo Responsável" 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 chancelaria influenciaram as concepções nacionalistas da política externa brasileira a partir da década de 1960. (CERVO, 1994; GOBO, 2007; VIZENTINI, 1995).

Outros defendem que se trata não apenas de uma retomada, mas de outro paradigma de política externa. Em resumo teríamos dois modelos predominantes: de um lado a política externa do Barão do Rio Branco e de Oswaldo Aranha, que privilegia a relação com os Estados Unidos; e de outro o paradigma de San Tiago Dantas e Azeredo da Silveira que, apesar de não romper com a grande potência do Norte, procura ampliar sua relação com outros países (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007).

Uma terceira interpretação define a política externa do regime militar como uma política de características subimperialistas, 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'. (MARINI, 1969)

Afim de não incorrer no primeiro problema apresentado no início deste texto, adotamos analisar o período de 1967 a 1979 a partir da teoria realista. Numa perspectiva realista, a política externa pode ser definida como as decisões tomadas pelos agentes internacionais, sobretudo o Estado, a partir de seus interesses. Essa ideia de razão de Estado, originada na França, privilegia os interesses dos Estados nacionais, que apresentam, como objetivos, sua preservação como entidade autônoma e sua expansão. Essa perspectiva também foi classificada como *realpolitik*, que pode ser sintetizada na ideia de

estabelecimento de critérios políticos para julgar ações políticas através do cálculo racional, individual e egoísta de cada agente. (PECEQUILO, 2004)

As vertentes realistas de análise das relações internacionais podem ser descritas através de seis grandes princípios:

(1) O sistema internacional é baseado nos Estados-Nação como seus atores-chave; (2) a política internacional é essencialmente conflituosa, uma luta por poder em um ambiente anárquico no qual estes Estados inevitavelmente dependem de suas próprias capacidades para garantir sua sobrevivência; (3) os Estados existem em uma condição de igualdade de soberania, porém detêm diferentes capacidades e possibilidades; (4) os Estados são os atores principais e a política doméstica pode ser separada da política externa; (5) os Estados são atores racionais, cujo processo de tomada de decisão é sustentado em escolhas que levem à maximização de seu interesse nacional; (6) o poder é o conceito mais importante para explicar e prever o comportamento dos Estados (DOUGHERTY E PFALZGRAFF, 1997, p. 58).

É impossível não associar o realismo ao jusnaturalismo hobbesiano. Neste sentido, é preciso considerar a apropriação que a Teoria Realista faz das condições postas no estado de natureza para a interpretação do sistema internacional. Análogo ao estado de natureza, o sistema internacional seria marcado pela anarquia e pela defesa dos próprios interesses, ou como é tratado pelos agentes e teóricos de relações internacionais, do interesse nacional. Aqui as relações de poder são centrais para entender a conquista e manutenção desses interesses.

Essa autonomia da política externa frente à política interna, tratada no item quatro por Dougherty e Pfalzgraff (1997), é trabalhada de forma bastante eficiente na análise de Pinheiro (2004). Nela a autora aponta três premissas centrais que vão nortear sua análise ao longo do livro.

A primeira explicita que um mesmo modelo de desenvolvimento não implicará na adoção de uma única linha de política externa. Para isso basta lembrar o nacional desenvolvimentismo que vigorou basicamente entre os anos de 1930 a 1990. Neste período, temos diferentes abordagens na política externa, que passam do americanismo mais ideológico de Dutra (1946-1951) para um modelo pragmático num segundo governo Vargas (1951-1954) até a adoção de um padrão mais independente e autônomo de política externa no governo Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964).

A segunda premissa diz respeito ao modelo de regime. Nela a autora defende que uma mudança no modelo de regime político não vai determinar uma mudança no conteúdo da política externa. Quando se observa a análise de Cerro e Bueno (2002) sobre a política externa entre o Império e a República, nota-se exatamente isso. Apesar da mudança de regime, a política externa continua essencialmente a mesma, no caminho da maior aproximação com os Estados Unidos.

Por fim, a terceira e última advertência que complementa a anterior é de que a política externa pode ser objeto de profunda revisão sem a mudança de regime. Aqui se nota justamente o objeto da nossa análise. Durante o regime militar (1964-1985), apesar dos primeiros três anos de retomada do alinhamento automático com os EUA, característica presente no americanismo ideológico, há o retorno

aos princípios da política externa independente criada e desenvolvida pelo governo que o regime militar derrubara anos antes.

Considerando as questões postas pela Teoria Realista, o presente texto pretende analisar a política externa dos governos militares de Artur da Costa e Silva, Emílio Garrastazu Médici e Ernesto Geisel (1967–1979). Para desenvolver este exame serão trabalhados os contextos nacionais e internacionais do período, além da literatura especializada e entrevistas com alguns dos principais agentes do período.

Apesar do tema ter sido trabalhado por diversos autores, o que se pretende, no presente artigo, é, para além de uma análise descritiva da política externa, trazer alguns depoimentos dos principais agentes que colaboraram na formulação e implementação da agenda observada durante este período. É preciso lembrar que as análises correntes estão centradas basicamente nos acordos e tratados estabelecidos, mas não na percepção de seus autores sobre o tema. Por conseguinte, visando desenvolver a pesquisa, debruçamo-nos em uma metodologia de análise bibliográfica explicativa, descritiva e qualitativa sobre o tema proposto. Não obstante, este artigo apresenta um olhar especial e diferencial aos mais relevantes *policy makers* atuantes no período investigado. Desse modo, a presença de entrevistas semi-estruturadas propunha aprofundar as análises sobre a formulação de política externa durante o período militar, mais especificamente de 1967 até 1979.

Por se tratar de um artigo que pretende apresentar a política externa sob a perspectiva realista, julgamos necessário compreender como ela é operada frente à conjuntura nacional e internacional. Nesse sentido, procuramos, primeiramente, apresentar o cenário internacional e, posteriormente, nacional da época, para depois descrever e apresentar as noções principais de seus atores.

2 CENÁRIO INTERNACIONAL

A compreensão do âmbito internacional deve ser considerada quando se analisa a Política Externa de um Estado, pois é por meio dos acontecimentos globais que os soberanos se alinham a uma lógica de gerenciamento e administração dos seus interesses sob uma perspectiva de poder no Sistema Internacional (MORGENTHAU, 1948). A presente seção tem o objetivo de desenhar o cenário internacional do período considerado de maneira geral, para além dos eventos históricos ocorridos nos anos analisados, os aspectos políticos, ideológicos e econômicos.

O período de outubro de 1969 a março de 1974 é o momento classificado pelos historiadores como coexistência pacífica ou *détente*. Período de “gradual flexibilização da ordem bipolar (...) animada por elementos gestados dentro e fora da ordem condominial de poder” (SARAIVA, 1997, p. 257). Para Hobsbawm (1995), os anos de 1970 surgem como o marco divisório, é o fim dos chamados “anos dourados”, ou seja, o marco 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).

A coexistência pacífica culminou na proposta de Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) em 1968. O Tratado estabelece um limite para a fabricação armamentista nuclear, gerando obrigações aos Estados que fizeram testes nucleares até 1º de janeiro de 1967 e impele os que não possuem armas nucleares de não desenvolver essa tecnologia.

Observou-se na Era Nuclear que as potências estavam em busca de um alinhamento energético, uma vez que a detenção de armamentos nucleares simbolizava poder sistêmico. Grandes potências se destacaram durante a grande euforia nuclear, como o caso dos Estados Unidos, da URSS, do Reino Unido, da França e da China de 1945 a 1964. Ainda dentro do escopo da Guerra Fria vale ressaltar que, no final da década de 1960, a Guerra do Vietnã passava pelo seu momento mais sangrento, quando em 1968 o exército vietnamita do Norte invade o Sul tomando a embaixada norte-americana.

Em 1972, já durante o governo Médici, foi organizada a Conferência de Estocolmo das Nações Unidas para o Meio Ambiente. A conferência foi um marco do início do debate sobre meio ambiente no cenário internacional. Os países do Terceiro Mundo criaram espaço para redirecionar o conflito Leste-Oeste para a ótica Norte-Sul, ressaltando os impedimentos ao desenvolvimento que os países do Sul enfrentavam (CERVO, 2012). Ainda que as tensões Leste-Oeste fossem se acalmando, na América Latina, o discurso ideológico da Guerra Fria produziu eventos relevantes.

Paralelamente, em 1973 o mundo ainda enfrentou o primeiro choque do petróleo, quando os Países Exportadores de Petróleo (OPEP) elevaram o preço dos barris deste insumo em represália à ocupação israelense de territórios palestinos na Guerra do Yom Kippur (BATISTA, 2014). É válido enfatizar que a década de 1970 foi pautada por intensas oscilações na estrutura de poder do sistema internacional que permitiu que os países em desenvolvimento crescessem facilmente.

Pouco mais de vinte anos depois do fim da Segunda Guerra Mundial, a maior economia do mundo, os EUA, eram também os maiores devedores. Os programas de auxílio financeiro e militar, bem como os investimentos em companhias multinacionais norte-americanas levaram o país a este cenário. Logo, não por acaso, no final da década de 1960 é decretado o fim do sistema de Bretton Woods. Este sistema estabelecia uma relação de câmbio relacionada com o valor do dólar que, por sua vez, estava ligado ao valor do ouro. Ainda durante as décadas de 1960 e 1970, outras economias se recuperaram e voltaram a ocupar posições privilegiadas nos *rankings* de crescimento econômico, como foi o caso do Japão e da Alemanha (GASPAR, 2015).

Em suma, torna-se nítido que, o período entre 1967 a 1979 sofreu diversas oscilações sistêmicas, ascensões e conflitos, sendo eles diretos ou indiretos. As tomadas de decisões dos rumos da política nacional se deram como resposta ou efeito a esses eventos do cenário internacional.

3 O CENÁRIO NACIONAL

Ainda que para a Teoria Realista a esfera nacional não condicione e nem determine a política externa, faz-se necessário compreender o momento político e econômico pelo qual o país atravessava, até como forma de contrapor essas duas políticas. Além disso, esta seção abordará os aspectos sociais e conjunturais que mais marcaram o período analisado.

No campo econômico, o então presidente Costa e Silva (1967 – 1969) herda do governo Castello Branco (1964–1967) os resultados positivos do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964–1966) e lança o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), mais desenvolvimentista que o antecessor. O grande objetivo do governo Costa e Silva era estabilizar os preços por meio do diagnóstico inflacionário de demanda (MACARINI, 2006). A estabilização marcou o início de um crescimento vigoroso, chamado Milagre Econômico.

O crescimento econômico acompanhou o endurecimento do regime militar, inaugurando os Anos de Chumbo. É no segundo ano de seu governo que é decretado o Ato Institucional 5, elemento avassalador que autorizou a repressão e eliminava as liberdades civis (D'ARAÚJO, 1994). A Frente Ampla, importante movimento político de oposição ao regime, encabeçada por Carlos Lacerda, Juscelino Kubitschek e João Goulart foi proibida a partir de então de se manifestar. (LAMARÃO, 2017).

Desde o início da década de 1960, o país abrigava grupos paramilitares, porém, foi em 1969 que a tortura foi, de fato, institucionalizada através da Operação Bandeirante (OBAN). A OBAN funcionava inicialmente em um quartel na cidade de São Paulo e eram constituídas duas centrais: uma de informações e outra de operações. Por não haver verbas destinadas oficialmente à OBAN, a operação contou com fontes de financiamento e auxílios de diferentes naturezas e origens (JOFILLY, 2017). As contribuições partiam desde prefeitos e governadores a empresários e grupos privados, como a Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP). O presidente da Ultragás, Henning Albert Boilesen, era responsável por fazer a ponte entre os empresários industriais e o órgão¹ (JOFILLY, 2017).

Em março de 1970, no início do governo Médici, é criada uma comissão com objetivo de aumentar o escopo de ação da OBAN. Isso foi concretizado através da criação do Destacamento de Operações e Informações (DOI), que eram unidades de ação; e do Centro de Operação de Defesa Interna (CODI) (JOFILLY, 2017). Foi a partir deste ano que foram criadas agências do sistema DOI-CODI em diversas cidades brasileiras.

¹ Sobre a relação empresariado e ditadura, há um documentário disponível no *youtube* chamado Cidadão Boilesen.

Além da forte repressão, o período foi marcado pelo Milagre Econômico. O milagre assim é chamado, pois no período de 1968 a 1973, o Brasil conseguiu manter um crescimento de seu Produto Interno Bruto (PIB) em torno de 11% ao ano com redução “das taxas de inflação e com a total eliminação dos déficits do balanço de pagamentos” (HERMANN, 2011, p 69). A atmosfera positiva criada pelo milagre econômico também era assegurada por diversas publicidades do governo na mídia, como o célebre *slogan* ufanista “Brasil, ame ou deixe-o” propagado na época.

A euforia desenvolvimentista do governo Médici produziu grandes obras que passavam a imagem de modernidade, como a rodovia Transamazônica, inacabada até a atualidade; a ponte Rio-Niterói e a Usina Hidrelétrica de Itaipu. Estas construções foram realizadas através de grandes empréstimos, chegando a alcançar a cifra de 10 bilhões de dólares, aumentando a dívida externa do país (SOUZA, 2017). A crise do petróleo findou este período otimista da economia nacional e forçou o país a repensar sua matriz energética, visto que se importava mais da metade do petróleo que consumia (PINHEIRO, 2010).

O governo Geisel herda, portanto, um cenário de altas taxas de inflação e com grande descontentamento popular. O presidente é conhecido por anunciar uma “distensão lenta, gradual e segura do regime” (LIMA, 2016). Neste período, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido de oposição consentida, começa a ganhar espaço nas eleições.

Seu governo é pautado pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que buscava diversificar a matriz energética brasileira e o investimento em indústrias de base (LIMA, 2016). Entendendo a necessidade de mudanças no setor energético, Geisel lança, ainda, o Programa Nacional do Alcool (Proálcool) em 1975, proposta que buscava, na produção do etanol a partir da cana-de-açúcar, a saída para a dependência do petróleo.

Se o presidente parecia preocupado em restabelecer a democracia com a aprovação da Emenda Constitucional número 11 de 1978 (LIMA, 2016), que abolia a censura e revogava todos os atos institucionais, por outro tomou medidas antidemocráticas, como fechar o Congresso no ano anterior. É também em sua administração que o país formaliza a Operação Condor, em 1975. A operação foi uma aliança entre as ditaduras estabelecidas no Cone Sul, objetivando a realização de operações clandestinas para sequestrar, torturar, assassinar e fazer desaparecer os opositores do regime. Era estabelecida, ainda, uma rede de intercâmbio de informações a respeito dos presos políticos e operações conjuntas entre unidades militares de Estados distintos dentro de um mesmo território (BRASIL, 2017).

Além disso, foi durante seu governo que o jornalista Vladimir Herzog foi assassinado nas dependências do DOI-CODI por ser alvo de denúncias de suposto envolvimento com o Partido Comunista Brasileiro (PCB) (INSTITUTO, VLADIMIR, 2017). Sua morte inflamou greves e protestos em cenário nacional contra tortura, manipulação dos direitos humanos e prisões arbitrárias.

4 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

O cenário internacional foi usado para ampliar a dimensão e fortalecer o exercício do poder nacional, sendo posto a serviço do desenvolvimento com coerência doutrinária e prática (CERVO, 2012). Apesar da impressão de que durante um regime militar tão repressivo havia adoção de um discurso anticomunista e alinhamento automático aos interesses norte-americanos, efetivamente a postura brasileira era pragmática. Segundo Rubens Ricupero, assessor de Azeredo da Silveira, ministro do Presidente Geisel:

Neste período é que vai ocorrer toda aquela série de decisões que se chamava de política externa independente, o reatamento de relações com a China, ter uma postura mais aberta com a China, é o período que o Brasil se aproxima com os árabes, o voto antissionista nas Nações Unidas. Essa posição causou uma ruptura com os Estados Unidos. (Entrevista concedida em 01 de novembro de 2006).

Ainda que a política externa do governo Costa e Silva tenha sido curta, seu governo tem como marco a renúncia ao TNP. A política externa do então presidente buscava autonomia e já tinha a percepção de que o conflito Leste-Oeste se deslocara para centro-periferia e era necessário reforçar e ampliar o poder do Sul (CERVO, 2012).

Assim sendo, o TNP foi interpretado como injusto e discriminatório, pois apresentava superficialidade em seus termos às potências já detentoras de energia nuclear e contribuía para o retardamento desenvolvimentista brasileiro. Fazia-se mister manter os três pilares brasileiros na perspectiva da temática nuclear de modo a não prejudicar planos futuros, são eles: a soberania, a energia atômica e o desenvolvimento (RODRIGUES, 2006). A renúncia ao TNP não significou que o Brasil era contra a regulamentação da questão nuclear. Por isso, adere ao Tratado de Proscrição de Armas Nucleares da América Latina e Caribe, conhecido como Tratado de Tlatelolco (1967).

O Brasil, no período, estendeu o olhar para os vizinhos latino-americanos. Ainda que houvesse rejeitado o Mercado Comum Latino-Americano proposto pela Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1967, por enxergar barreiras para este tipo de integração, o país negociou o Tratado da Bacia do Prata neste mesmo ano (CERVO, 2012). O Tratado regula a exploração dos rios da região e foi importante instrumento político tanto para minimizar as tensões com a Argentina, como para mudar a percepção dos vizinhos latino-americanos de que o Brasil era um gigante imperialista (CERVO, 2012).

Logo, é certo afirmar que a política externa de Costa e Silva adotou uma posição estratégica com um relacionamento preferencial e mais próximo aos Estados Unidos, porém, ainda considerando outros parceiros. De acordo com Pinheiro (2004), como a economia neste período é o principal plano de pauta, fez-se sentido adotar uma postura americanista pragmática.

[...] o americanismo pragmático seria aquele defensor do aproveitamento das oportunidades da aliança com Washington, cuja efetivação teria natureza predominante instrumental. Sua implementação teria ocorrido nos períodos [...] entre 1967-1974. (PINHEIRO, 2004, p.65).

Esta nova doutrina de Costa e Silva foi denominada Diplomacia da Prosperidade. Este projeto se caracterizou pela apresentação intrínseca da temática desenvolvimentista (MARTINS, 2015, p. 5), ou seja, evidencia-se uma substituição de prioridades. Neste momento, a segurança nacional é traduzida no desenvolvimento, colocando a política externa a favor da modernização e crescimento econômico do país. Sua política externa foi enaltecida pelos chefes de Estados da França e Inglaterra, bem como por Kissinger. Foi qualificada como dinâmica, inteligente, moderada e importante para o mundo (CERVO, 2012, p. 442).

Durante o governo de Médici, observa-se a criação ousada do paradigma “Brasil-Potência”, o qual inaugurou uma nova faceta na política externa brasileira. Médici entendia que a potência é autônoma e seu exercício está relacionado à grandeza nacional, compreendendo que o Brasil poderia pleitear mais poder no sistema internacional (CERVO, 2012). Essa ideia de aumento do poder, autonomia e defesa do interesse nacional também aparece na fala de seu ministro, Mario Gibson Barbosa:

A independência na política externa deve sempre primar pelo interesse nacional, isso não é ser antiamericano, é ser brasileiro, é defender o interesse nacional, não sacrificaria jamais o interesse nacional em prol de uma amizade com os Estados Unidos, isso é uma bobagem! (Entrevista concedida em 15 de setembro de 2006).

Foi ainda a partir de 1971, sob o rótulo da Diplomacia do Interesse Nacional, que a doutrina brasileira nos foros internacionais se consolidou na “segurança econômica coletiva” (CERVO, 2012). Essa lógica lançava luz não ao confronto bipolar da época, mas ao confronto material em que os países subdesenvolvidos viviam comparados aos desenvolvidos, estando, explicitamente, em clara desvantagem para alcançar o desenvolvimento. Se Costa e Silva percebeu essa alteração de eixo de conflito, Médici foi quem mais aprofundou a incorporação dessa atuação à política externa, sendo um dos marcos a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente em 1972, “onde se confrontavam mais uma vez as teses dos ricos e dos pobres” (CERVO, 2012, p. 450).

Devido ao insucesso das discussões nos foros regionais, como o mercado comum da OEA e o Consenso de Viña del Mar, o governo brasileiro apresentava descrença nos órgãos multilaterais regionais – e mesmo mundiais (CERVO, 2012). Esta incredulidade não levou o país a deixar estes organismos, mas sim a reforçar parcerias bilaterais tendo como foco o comércio. Assim, de acordo com Cervo (2012), surgiram os acordos que possibilitaram as obras da usina de Itaipu com o Paraguai, compra de gás da Bolívia, estudos para binacional do carvão com a Colômbia e projetos de desenvolvimento das bacias da lagoa Mirim e do rio Jaraguão com o Uruguai.

Como parte do objetivo de Médici de afirmar o posicionamento de “Brasil Grande Potência”, em 1970 entra em vigor o Decreto-Lei nº 1.098, no dia 25 de março, que estabeleceu o alargamento estratégico do mar territorial brasileiro para 200 milhas náuticas (GARCIA, 2008). O ato foi concretizado no momento de inexistência normativa ou costumeira do Direito Internacional sob perspectivas de ampliação territorial marítima. Tal medida gerou forte repercussão e resistência internacional. Como resultado, nota-se o início da III Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar, a qual se demonstrou amplamente contra a expansão brasileira e enfatizava a manutenção da zona costeira em 12

milhas de extensão, um espaço no qual seriam exercidos direitos de soberania e jurisdição exclusiva. Houve embate com os EUA por conta da acusação de um suposto ataque a 8 navios pesqueiros americanos da parte brasileira em sua extensão de 200 milhas, além do alinhamento aos países latinos e a possível aproximação do continente africano. (CARVALHO, 1999).

No governo Geisel, de acordo com Vizontini (1995), o Brasil passa a usar 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).

Alguns especialistas passaram a qualificar a relação Brasil-Estados Unidos a partir de 1967 como "rivalidade emergente" (CERVO, 2012). Afinal, "o Brasil via o mundo dividido entre ricos e pobres, aspirava ao desenvolvimento autônomo e dava um rumo independente a sua política exterior" (CERVO, 2012, p. 436), ao passo que os EUA estavam imersos em um conflito ideológico. A estratégia brasileira não era de confronto, pretendia-se a manutenção da relação bilateral com os norte-americanos, mas, também, buscava-se criar poder de barganha pelas relações estabelecidas com outras parceiras.

O congresso norte-americano aprovou diversos projetos de lei que, de alguma forma, atingiam o Brasil de maneira negativa, como a lei que dificultava a importação de produtos brasileiros, como o café solúvel. Em 1974, durante o governo Geisel, foi aprovada a nova lei americana de comércio, marcando uma nova fase de tensões e antagonismos de objetivos na relação bilateral com os norte-americanos. Entretanto, foi na administração Carter (1977 – 1981) que o confronto entre Brasil e Estados Unidos se tornou mais pungente. Carter pressiona a retirada das cláusulas de transferência de tecnologia nuclear garantidas 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 com a potência ocidental. (GOBO, 2007)

Complementa-se, inclusive, a implementação da relação sino-brasileira através do estabelecimento de relações diplomáticas em 1974 durante o governo Geisel (GARCIA, 2008). Baseada na perspectiva de alcance de objetivos comuns em âmbito internacional, a relação buscava "principalmente a determinação em assegurar autonomia internacional, ênfase na soberania nacional e integridade territorial, opondo-se a qualquer interferência externa nos assuntos internos" (ALTEMANI, 2010).

Além da aproximação com a República Popular da China, foi no governo Geisel que houve maior aproximação com países africanos e relações comerciais com países do bloco socialista (PINHEIRO, 2010). Estas parcerias possibilitaram uma maior diversificação econômica, promovendo abertura comercial para exportação de produtos, uma vez que se fazia imprescindível à manutenção equilibrada

do balanço de pagamentos em um período em que os gastos com importação de petróleo haviam quadruplicado pela crise desencadeada em 1973, e que se repetiria em 1979 (PINHEIRO, 2007).

Foi ainda em 1974 que Azeredo da Silveira, ministro das Relações Exteriores do Geisel, discursa no Senegal para toda a África Negra expondo a nova política brasileira. Suas premissas repousavam: na forte cooperação Sul-Sul; na afirmação dos princípios de defesa da soberania, autodeterminação e independência econômica das sociedades; e na repulsa ao colonialismo e à discriminação racial (CERVO, 2012).

Nos foros multilaterais, o Brasil apoia a imediata descolonização de Moçambique e Angola. No caso de Angola, o Brasil chega a apoiar o Movimento Para a Libertação de Angola (MPLA), endossada também pelos soviéticos e outros países socialistas. Segundo o cálculo brasileiro, essa facção tinha mais chance de vencer a disputa de poder que sua opositora, FNLA, apoiada pelos EUA. A independência de Angola facilitaria o intercâmbio comercial, técnico e de *know-how* em um cenário já marcado pela segunda crise do Petróleo. Essa postura simpática ao MPLA se torna mais um agravante para as já conflituosas relações entre Brasil e Estados Unidos. Mais uma vez, o governo brasileiro procura ressaltar seu pragmatismo da política externa brasileira e afirmar sua autonomia no cenário internacional. (GOBO, 2007). Essa aproximação das colônias portuguesas do continente africano em detrimento do histórico apoio do Brasil a Portugal se inicia no governo Médici, cujo assessor do ministro, Alberto da Costa e Silva revela:

A posição do Brasil de não votar contra Portugal nas Nações Unidas era antiga, era a posição de Juscelino, o Jânio Quadros tentou mudar essa posição, mas não conseguiu, sofreu uma pressão interna terrível para votar com Portugal. Curiosamente foi no governo Médici que a gente deu a grande virada, quando quase conseguimos trazer Portugal para a mesa de negociações, no governo Médici a gente estabeleceu uma linha de contato permanente com os governantes africanos, nós tínhamos um diálogo permanente com eles. Eu via os embaixadores africanos uma vez por semana. (Entrevista concedida em 09 de setembro de 2006).

No âmbito regional, tendo em vista o êxito do acordo na Bacia do Prata, foi negociado um acordo similar entre os países da Bacia Amazônica em 1977. Além desse acordo, foram firmados diversos outros contratos. Segundo Cervo (2012), ainda que estas iniciativas não tivessem sido todas eficientes, tiveram um alto significado político na região, além de alguns benefícios econômicos.

A aproximação de novos parceiros comerciais que, de alguma forma, eram conflitantes com a parceria Brasil-EUA não foi o único fato que fez com que as tensões entre os antigos aliados elevassem. Em 1975, o Brasil vota na Assembleia Geral da ONU uma resolução que associa o sionismo a uma forma de racismo (GARCIA, 2008). Não obstante, é válido ressaltar que a política externa de Geisel foi conclamada como ousada, auto se denominando “responsável, pragmática e ecumênica” (SOUZA, 2013), já que foi em um contexto de influência capitalista durante a Guerra Fria que o Brasil expandiu suas possibilidades de atuação global.

A atuação externa brasileira deveria ser pragmática no sentido de estabelecer relações que fossem satisfatórias ao Brasil, deixando num segundo plano o peso ideológico do

conflito Leste-Oeste, mas deveria ser responsável para não se deixar contaminar pelas doutrinas políticas dos países com os quais poderia se aproximar para fins econômicos (SOUZA, 2013, p. 5).

É importante ressaltar que, diferentemente de Médici, o período Geisel não foi enaltecido pelo Milagre Econômico, além de colher os vestígios da crise do petróleo e do colapso financeiro de Bretton Woods.

Em resumo, sobre esse processo de continuidade e contrariando a tese de dois paradigmas distintos de Vigevani e Cepaluni, Alberto da Costa e Silva aponta que “nenhum país tem um programa de política externa, em geral os países têm uma política externa que vem de longo tempo que tem certas balizas que só se altera[m] muito lentamente com o tempo”. Neste sentido, o que haveria não seria um programa de política externa estabelecido, mas sim ênfases que se acentuam de acordo com a necessidade. Ele argumenta que as mudanças observadas são muito mais gestadas devido à mudança de perfil entre os presidentes do que propriamente de política: “Se você prestar atenção, a política externa do Jânio não é diferente da política externa do Juscelino, ela parece diferente pela maneira como ele falava. Você [vê] o golpe militar de 1964 que continua a mesma política das Nações Unidas de antes do golpe, não se modificam sequer as delegações brasileiras nos grandes congressos internacionais”. Essa continuidade de políticas aparentemente diferentes pode ser, de acordo com o entrevistado, atribuída ao insulamento do Itamaraty: “Os militares achavam que diplomacia era assunto do Itamaraty. O Itamaraty era o responsável pela política externa, os diplomatas que entendem de política externa”. Neste sentido Alberto da Costa e Silva deixa clara a pouca ingerência dos militares neste espaço de produção e implementação de política externa mesmo em períodos excessivamente centralizadores como foi o período ditatorial militar (1964-1985). Esse fato é reafirmado pelo próprio ministro da época, Mario Gibson Barbosa: “eu fui o total responsável pela política externa no governo Médici, isso para bem ou para mal. [Segundo ele, Médici revelou que não entendia nada sobre o Itamaraty ou de política externa e que] o Itamaraty é com o senhor, não conheço o Itamaraty e isso é responsabilidade totalmente sua”. Ele cumpriu a promessa, nunca interferiu no Itamaraty”. Esse comportamento dos militares diante do Itamaraty é, também, reafirmado pelo Secretário Geral de Azeredo da Silveira e posterior ministro no governo Figueiredo (1979-1985) Ramiro Saraiva Guerreiro. A explicação para a baixa ingerência desse grupo que ocupa a presidência do executivo federal é de que “os militares tinham um certo respeito pelo profissionalismo do Itamaraty”.

4 Considerações Finais

Segundo a Teoria Realista, os Estados são definidos como atores unitários e racionais, possuindo envergadura para agir conforme o seu interesse particular, buscando a maximização de seu poder e influência num sistema internacional marcado pela anarquia. Neste cenário pode-se observar a dissonância entre a política externa e interna. Em outras palavras, a política externa de um país pode ser completamente diferente de sua política interna, o que ficou caracterizado como 6º princípio de Morgenthau. Isso marca a ideia de autonomia da política internacional frente às demais esferas.

Desde o início da Guerra Fria, o Brasil era um Estado primordial para as ambições dos Estados Unidos na região da América Latina. Tal interação entre as duas nações fez com que o Brasil passasse a ser considerado um país-satélite dos norte-americanos (CAMPOS; ANGÉLICA, 2013). Como evidenciou a emblemática e problemática fala do Presidente Nixon (1969-1974): “O que é bom para os Estados Unidos, é bom para o Brasil”. Entretanto, a despeito de uma política interna que poderia ser considerada bastante alinhada com os interesses norte-americanos na região, a política externa diferia e, muitas vezes, confrontava esses interesses. Os casos mais exemplificativos são a negativa em assinar o TNP e o estabelecimento das 200 milhas de mar territorial que impedia a pesca predatória na nossa costa. E no governo Geisel o apoio ao Movimento Para a Libertação de Angola (MPLA) apoiado, também, pela URSS. O voto contrário aos EUA na ONU, denunciando o sionismo como uma forma de racismo. Observa-se, também, a aproximação com os países árabes, a China comunista e a Alemanha Oriental. Essa política externa frente a uma política interna de cunho marcadamente anticomunista e alinhada ao ocidente conflita com uma política externa diversa que enfatiza a busca da defesa do interesse nacional.

Em resumo, tratando-se dessa conjuntura, o presidente Costa e Silva (1967 – 1969) foi pioneiro em desenhar novas políticas para o Brasil durante o regime ditatorial militar (1964 – 1985). Tais políticas foram pautadas no ideário de desenvolvimento nacional, que mais uma vez reafirmou o desejo de se inserir nos processos decisórios internacionais e ganhar força política. O governo Médici (1969 – 1974), mesmo marcado por uma intensa repressão no ambiente interno, procurou buscar alternativas e teve posições de enfrentamentos com a potência do norte. O governo Geisel (1974 – 1979) teve que lidar com os resultados da primeira e, posteriormente, da segunda crise do petróleo, além do esgotamento do milagre econômico, buscando alternativas à dominação norte-americana no continente.

Por conseguinte, constatamos que não há um alinhamento automático aos Estados Unidos durante os governos ditatoriais de Costa e Silva, Médici e Geisel. Porém, ao contrário desta ideia, observa-se tanto momentos de flexibilização nas relações com a potência norte-americana quanto momentos de profundo afastamento e isso se deriva de cálculos racionais e estratégicos que levam em consideração o âmbito interno e externo para que, posteriormente, seja concebido o veredito final englobado na tomada de decisão. Costa e Silva mostrava aspectos mais autonomistas, embora não apresentasse uma ruptura ou explícito embate político e militar com as principais potências, promovia um tênuo, porém evidente, repensar sobre o eixo Norte-Sul (PINHEIRO, 2004). O governo de Médici cobiçava a posição de *global player* e, para concretizar os esforços, a posição do Brasil no sistema internacional precisava ser alterada, de forma a renegociar a dependência do Brasil, identificar oportunidades e ascender internacionalmente o país. Mais do que isso, seu ministro Gibson Barbosa promovia uma atenção especial aos países menos desenvolvidos da América Latina e África (*Idem*, 2004). Enquanto Geisel retoma a perspectiva globalista da política externa brasileira, restabelecendo aproximações e destorcendo perspectivas ideológicas, em especial quando apoia o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), impulsiona relações diplomáticas com a República Popular da China e países do bloco socialista, como a União Soviética, promovendo, assim, a diversificação das relações brasileiras embasado na autonomia pela distância (*Idem*, 2004). Torna-se imprescindível salientar que,

muitas das relações estimuladas, em especial no governo de Geisel, apresentavam-se altamente contrárias às perspectivas norte-americanas (*Idem*, 2004).

Em linhas gerais, se no cenário internacional o país queria alcançar um status de *global player*, no âmbito interno ele estava devastado por crises econômicas, violação dos direitos humanos e restrição dos direitos políticos. Em suma, essas pautas eram assimétricas, posto que a política externa almejava a prosperidade de uma nação que vivia os Anos de Chumbo. Portanto, para entender a temática de política externa deve-se focar nos processos políticos, nos interesses em jogo, nos atores e nas conjunturas que determinam os motivos que conduzem as políticas governamentais durante o transcorrer dos anos em determinada direção. O Estado pode ser exemplificado por uma caixa preta que, ao abri-la, é possível encontrar distintos elementos e diversas variáveis.

Artigo recebido em 09 jul 2018.

Aprovado em 11 nov 2018.

REFERÊNCIAS

BATISTA, Liz. Alta do petróleo fez país viver crise nos anos 1970. O Globo. Rio de Janeiro, p. 1-1. 06 dez. 2014. Disponível em: <<http://acervo.estadao.com.br/noticias/acervo,alta-do-petroleo-fez-pais-viver-crise-nos-anos-1970,10618,0.htm>>. Acesso em: 26 ago. 2017.

BRASIL. COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. Operação Condor. 2017. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/index.php/2-uncategorised/417-operacao-condor-e-a-ditadura-no-brasil-analise-de-documentos-desclassificados>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

CARVALHO, Gustavo de Lemos Campos. O mar territorial brasileiro de 200 milhas: estratégia e soberania, 1970-1982. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 42, n. 1, p. 110-126, June 1999.

CERVO, Amado Luiz. Meios e Resultados do Pragmatismo em Política Externa. In: CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 4. ed. Brasília: Unb, 2012. p. 425-456.

CPDOC, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC). Carlos Lacerda. In: CPDOC (Org.). *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930*. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001a. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/biografias/carlos_lacerda>. Acesso em: 10 set. 2017.

CPDOC, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. A Trajetória Política de João Goulart. In: CPDOC (Org.). *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930*. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001c. Cap. 1, p. 1.

CPDOC, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. O Governo de Juscelino Kubitschek. In: CPDOC (Org.). *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930*. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001b. Cap. 1, p. 1.

CRUZ, Eduardo Lucas de Vasconcelos. *A política externa brasileira no período 1964-1979: O papel do Itamaraty, das Forças Armadas e do Ministério da Fazenda*. 2009. 532 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2009.

D'ARAUJO, Marina Celina; SUAREZ, Gláucio Ary Dillon; CASTRO, Celso. *Os Anos de Chumbo: a memória militar sobre a repressão*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994. 336 p.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Diplomacia Brasileira e Política Externa - Documentos Históricos 1493 – 2008*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2008, p. 435.

GARCIA, Eugênio Vargas. Questões estratégicas e de segurança internacional: a marca do tempo e a força histórica da mudança. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, vol. 41, número especial, 1998.

GASPAR, Ricardo Carlos. A trajetória da economia mundial: da recuperação do pós-guerra aos desafios contemporâneos. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 265-296, maio 2015.

GOBO, Karla. Lisandra. *Década de 1970: Política Externa e o Papel do Itamaraty*. São Paulo, Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo. 2007.

HERMANN, Jennifer. Reformas, Endividamento Externo e o "Milagre" Econômico. In: GIAMBIAGI, Fabio et al. *Economia brasileira contemporânea: 1945-2010*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. Cap. 3. p. 49-72.

INSTITUTO VLADIMIR HERZOG (São Paulo). *Biografia de um jornalista*. 2017. Disponível em: <<http://vladimirherzog.org/biografia/>>. Acesso em: 15 set. 2017.

JOFFILY, Mariana. Destacamento de operações e informações – Centro de Operações e Defesa Interna (DOI-CODI). In: CPDOC, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. *Dicionário*. Rio de Janeiro: FGV, 2017. p. 1. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/destacamento-de-operacoes-e-informacoes-centro-de-operacoes-e-defesa-interna-doi-codi>>. Acesso em: 04 set. 2017.

LAFER, Celso. Brasil: dilemas e desafios da política externa. *Estud. av.*, São Paulo, v. 14, n. 38, p. 260-267, Apr. 2000.

LAMARÃO, Sérgio. *Articulação da oposição: a Frente Ampla*. 2017. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/Exilio/Articulacao_da_oposicao>. Acesso em: 04 set. 2017.

LIMA, Natasha Correa. Ernesto Geisel, o 'pai da distensão lenta, gradual e segura' da ditadura militar. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 1-1. 08 set. 2016. Disponível em: <<http://acervo.oglobo.globo.com/em->

[destaque/ernesto-geisel-pai-da-distensao-lenta-gradual-segura-da-ditadura-militar-20071730#>](#). Acesso em: 04 set. 2017.

LUIZ, Juliana Ramos. A política externa do regime militar: entre o ranço ideológico e a atuação pragmática. In: *3º Encontro Nacional ABRI 2011*, 3., 2011, São Paulo. Proceedings online... Associação Brasileira de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais - USP. Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000200040&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 11 Sep. 2017.

MACARINI, José Pedro. A política econômica do governo Costa e Silva 1967-1969. *Rev. econ. contemp.*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 453-489, dez. 2006.

MARTINS, Rodrigo Perla. Política externa da ditadura civil militar brasileira: Governo Costa e Silva e as continuidades históricas na inserção internacional do Brasil. 2015. Disponível em: http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1434319753_ARQUIVO_ArtigoANPUH2015.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2017.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Política Externa Brasileira: 1964-1985. *Carta Internacional*, v. 8, n. 2, p.3-19, jul. 2013.

MORGENTHAU, Hans J. *Politics Among Nations The Struggle for Power and Peace*. The McGraw-Gill Companies, Inc., 1221 Avenue of the Americas, New York, NY, Cap. 1, p. 4.

PECEQUILO, Cristina. *Introdução às relações internacionais*. Petrópolis: Vozes. 2004.

PINHEIRO, Letícia. Ao vencedor, as batatas: O reconhecimento da independência de Angola. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, nº 39, janeiro-junho de 2007, p. 83-120.

PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira (1882-2002)*. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

RAPOPORT, Mario; LAUFER, Rubén. Os Estados Unidos diante do Brasil e da Argentina: os golpes militares da década de 1960. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 43, n. 1, p. 69-98, June 2000.

RODRIGUES, Marcos Silva. As Forças Armadas e sua importância para o desenvolvimento do Estado: O Programa Nuclear da Marinha e sua importância para o desenvolvimento do Estado Nacional. 2006. 62 f. TCC (Graduação) - Curso de Política e Estratégia Marítimas, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2006.

SANTOS, Norma Breda dos. Diplomacia e fiasco. Repensando a participação brasileira na Liga das Nações: elementos para uma nova interpretação. *Rev. Bras. Polít. Int.*, Brasília, vol. 46, n.1, p. 87-112, 2003.

SARAIVA, José Flávio Sombra. A bipolaridade imperfeita na coexistência pacífica (1955-1968). In: SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). *Relações Internacionais contemporâneas: da construção do mundo liberal à globalização (de 1815 a nossos dias)*. Brasília: Paralelo 15, 1997, p. 257.

SOUSA, Rainer Gonçalves. "General Medici". *Brasil Escola*. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/historiab/general-medici.htm>>. Acesso em: 04 de set. 2017.

SOUZA, Ismara Izepe de. A política externa brasileira durante o período militar (1964-1985): um balanço historiográfico. Natal, p. 1-8, jul. 2013. Disponível em: <https://goo.gl/gyAv8A>. Acesso em: 09 set. 2017.

SPEKTOR, Matias. *Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979)*. *Rev. Bras. Polít. Int.*, Brasília, vol. 47, n.2, p. 191-222, 2004.