

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Gabriel Fernandes Pimenta

A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO GEISEL (1974 – 1979):

Uma análise realista neoclássica

Belo Horizonte

2014

Gabriel Fernandes Pimenta

A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO GEISEL (1974 – 1979):

Uma análise realista neoclássica

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Javier Alberto Vadell Compagnucci

Belo Horizonte

2014

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

P644p Pimenta, Gabriel Fernandes
A política externa do governo Geisel (1974 – 1979): uma análise realista neoclássica / Gabriel Fernandes Pimenta. Belo Horizonte, 2014.
125f.: il.

Orientador: Javier Alberto Vadell
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais.

1. Relações exteriores - Brasil. 2. Realismo. 3. Pragmatismo. 4. Brasil. Presidente (1974-1979 : Geisel). I. Vadell, Javier Alberto II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 327(81)

Gabriel Fernandes Pimenta

A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO GEISEL (1974 – 1979):

Uma análise realista neoclássica

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Javier Alberto Vadell (Orientador) – PUC Minas

Danny Zahreddine – PUC Minas

Antônio Carlos Lessa – UnB

Belo Horizonte, 27 de fevereiro de 2014

Para o vovô Mantino, que me disse para nunca parar de estudar.

AGRADECIMENTOS

A lista de agradecimentos de um trabalho como este, que encerra dois anos de estudos e pesquisa, é extensa e, ainda assim, está sujeita ao mal do oblívio. Aos possíveis esquecidos da lista, peço perdão adiantado e culpo, sem dó, a memória cansada pelos mesmos dois anos logo ali de cima.

É justo que o primeiro citado seja o professor Javier Vadell, a quem agradeço pela orientação, trabalho preciso e sem o qual eu estaria sem rumo no labirinto da pesquisa. Agradeço também pelas agradáveis conversas, que foram de temas da faina acadêmica ao cinema clássico, e pelas balas de alcaçuz.

Agradeço também aos muitos professores cujas contribuições dentro e fora de sala – em aulas inspiradoras, recomendações de bibliografias riquíssimas, conversas ao redor das indefectíveis mesas de café - foram fundamentais neste processo e serviram como exemplos em minha formação. Otávio Dulci, Carlos Aurélio Faria, Dawisson Lopes, Leonardo Ramos, Matias Spektor e Danny Zahreddine, obrigado por me ajudarem a navegar na confluência turbulenta dos rios da política, da história e da teoria.

Ao professor Rodrigo Teixeira, um duplo crédito: obrigado por mantermos a parceria acadêmica iniciada ainda no curso de graduação, e obrigado pela amizade cada vez mais sólida.

A presteza e a gentileza são duas qualidades cada vez mais raras. Obrigado, Paula e Bianca, pelas demonstrações constantes desses atributos, tão úteis na atarantada rotina da pós-graduação.

A escolha de enveredar pelo mundo acadêmico, assim como todas as outras escolhas da vida, não é feita sem algum choro e ranger de dentes. Ter colegas que são ao mesmo tempo companhia e inspiração tornou o longo caminho trilhado – e tornará o longuíssimo caminho adiante – menos desesperador. O fato de sermos contemporâneos me dá o direito de chamá-los pelo apelido. Pirata, Raquel, Lucas, Pedrinho, Rodrigo, Raíssa, Vívian, Beto, Vinny, Mariana e Wal – espero que nossas trajetórias ainda se cruzem algumas vezes.

O trabalho acadêmico tem algo de desterro. Agradeço aos amigos que, malgrado a mediação fria das telas de computador e minha incurável mania de

enrolar para sair de casa, aliviaram a solidão do leitor e escriba: Abner, Breno, Felipe, Joe, Laura, Nogueira, Scott e Virgílio, obrigado!

Clarissa, minha companheira. Obrigado por ser a pessoa que me motiva a ser alguém melhor.

Mãe, pai e Carlinha: sem o afeto e o apoio de vocês nada disso seria possível ou faria sentido. Obrigado.

Sou brasileiro de estatura mediana

(...)

Desacredito no azar da minha sina

Tico-tico de rapina, ninguém leva meu fubá.

(LOBO, CACASO, 1978)

RESUMO

A dissertação apresenta uma análise do *Pragmatismo responsável*, política externa do governo Geisel (1974 – 1979), sob o marco teórico do realismo neoclássico. Seu objetivo é compreender, a partir de uma teoria sistêmica das Relações Internacionais, um período de intensa atividade nas relações exteriores do Brasil, marcado por atos de grande alcance, como o acordo de transferência de tecnologia nuclear com a Alemanha Ocidental e as divergências com os Estados Unidos, e outros aparentemente contraditórios com a natureza do regime militar, como o estabelecimento de relações diplomáticas com a China e com Angola, países socialistas. De acordo com a perspectiva teórica adotada, as características sistêmicas, aliadas à dotação de capacidades das unidades, definem a atuação de política externa dos Estados. Adota-se, como conceito auxiliar, a ideia de potência média, e como variáveis intervenientes, o formato institucional da tomada de decisão e a percepção dos tomadores de decisão. Segundo a hipótese formulada, a expansão das capacidades materiais levaria o Estado a expandir suas ações de política externa. Realizou-se um estudo de caso com base em dados econômicos e de capacidades militares, trabalhos anteriores sobre o período e, quando possível, fontes primárias. Os resultados obtidos conformam a hipótese. A atuação da política externa do Brasil no período foi propiciada pela bipolaridade sistêmica e pelo acúmulo de capacidades no período imediatamente anterior e durante o período estudado. Os resultados apontam ainda para a possibilidade de expansão da pesquisa, com aumento do escopo temporal adotado.

PALAVRAS-CHAVE: Política externa brasileira. Realismo neoclássico. *Pragmatismo responsável*.

ABSTRACT

The work presents an analysis of the *Pragmatismo responsável* (responsible pragmatism), the Geisel's government foreign policy (1974 – 1979) under the theoretical realm of the neoclassical realism. Its goal is to comprehend, from a systemic theory of International Relations, a period of intense activity on Brazilian foreign policy. It was, for instance, when the agreement for nuclear technology transfer with Western Germany was signed, and when Brazil presented a few disagreements with the United States. There were also some apparently contradictory acts, as the establishment of diplomatic relations with socialist countries as China and Angola. Accordingly with the adopted theoretical perspective, systemic characteristics, allied with the unities possession of capabilities, define the States foreign policy acts. The concept of middle power comes as an ancillary concept, and the institutional shape of foreign policy decision making and the perception of the decision makers serve as intervening variables. In accordance with the designed hypothesis, the expansion of the material capabilities would make the State expand its foreign policy actions. A case study based in economic and military data, previous works and, when available, primary sources, was made. The obtained results confirm the hypothesis. Brazilian foreign policy of the period was propitiated by the systemic bipolarity and by the gathering of capabilities before and during the studied period. The results point also to the possibility of expanding the research by stretching the temporal scope.

KEYWORDS: Brazilian foreign policy. Neoclassic realism. *Pragmatismo responsável*.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Gasto militar total (US\$ milhões - valor constante 1978).....	46
Tabela 2 - Número de ogivas nucleares.....	48
Tabela 3 - Produto Interno Bruto (US\$ bilhões).....	49
Tabela 4 - Efetivo militar (milhares de pessoas).....	50

LISTA DE SIGLAS

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas
AI-5 – Ato Institucional 5
AIEA - Agência Internacional de Energia Atômica
ARENA - Aliança Reformadora Nacional
CSN - Conselho de Segurança Nacional
EUA - Estados Unidos da América
FBKF - Formação bruta de capital físico
FNLA - Frente Nacional de Libertação de Angola
Frelimo - Frente de Libertação de Moçambique
II PND - Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento
kWh - quilowatts/hora
MDB - Movimento Democrático Brasileiro
MIRV - Multiple independent-targetable reentry vehicles
MPLA - Movimento Popular de Libertação de Angola
MRE - Ministério das Relações Exteriores
OLP - Organização para a Libertação da Palestina
OPEP - Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte
PC do B - Partido Comunista do Brasil
PCB - Partido Comunista Brasileiro
PIB - Produto Interno Bruto
Prodecer - Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento do Cerrado
RI - Relações Internacionais
RPC - República Popular da China
SALT - Strategic Arms Limitation Talks
SNI - Serviço Nacional de Informações
TCA - Tratado de Cooperação Amazônica
TNP - Tratado de Não-Proliferação Nuclear
UDN - União Democrática Nacional
UNITA - União Nacional para a Independência Total de Angola
URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
2 REALISMO: PROGRAMA DE PESQUISA E PROGRESSO HISTÓRICO	17
2.1 O Realismo Neoclássico	22
2.2 O conceito de Potência Média	27
2.2.1 <i>Potência média: conceito e teoria</i>	27
2.2.2 <i>Tradição versus emergência</i>	29
2.2.3 <i>Potência média versus potência regional</i>	30
2.2.4 <i>Um conceito de potência média</i>	33
2.2.5 <i>Considerações finais sobre as potências médias</i>	34
2.3 Estrutura sistêmica e política externa: o espaço do Estado.....	35
2.4 Pragmatismo Responsável – uma hipótese	39
3 O SISTEMA INTERNACIONAL DA GUERRA FRIA.....	40
3.1 Guerra Fria: origens, desenvolvimento e teoria.....	42
3.2 A <i>Détente</i> e as periferias do poder	52
3.3 Considerações finais	59
4 BRASIL: ESTADO E POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO GEISEL.....	61
4.1 O Estado brasileiro no regime militar	61
4.2 Tomada de decisão em política externa no governo Geisel	68
4.3 Política externa brasileira – 1974 – 1979.....	74
4.3.1 <i>América do Sul</i>	75
4.3.2 <i>África</i>	79
4.3.3 <i>Ásia</i>	82
4.3.4 <i>Europa</i>	87
4.3.5 <i>Estados Unidos</i>	92
4.4 Considerações finais.....	97
5 UMA ANÁLISE SISTÊMICA DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO GEISEL	99
5.1 Considerações finais.....	111
CONCLUSÃO	114
REFERÊNCIAS	117

INTRODUÇÃO

O campo das Relações Internacionais (RI) no Brasil é relativamente recente; seus estudos, contudo, apresentam uma saudável diversidade de temas e métodos que permitem afirmar o rápido e saudável amadurecimento da área. O quadro é especialmente animador nos estudos de política externa brasileira, subárea que conta com contribuições de áreas como a História e a Ciência Política, e cujo desenvolvimento correu em carreira acelerada, paralelamente ao das RI. A expansão do campo possui consequências positivas não apenas para o campo acadêmico, mas também para a sociedade como um todo, uma vez que a ampliação do conhecimento sobre uma área pode contribuir para seu debate público.

O processo de crescimento da área de estudos de política externa brasileira incluiu ampliação temática e metodológica: dentre os muitos trabalhos da área, pode-se considerar há obras referenciais dos mais variados métodos, como narrativas históricas da diplomacia brasileira, avaliações quantitativas da participação brasileira em foros multilaterais e análises de conteúdo sobre peças culturais e discursivas. A diversificação é saudável e necessária, mas não é sinônimo de esgotamento do campo. O desenvolvimento das RI permite que seus fenômenos de estudo, dentre eles a área de política externa, passem por constantes releituras de temas e períodos em busca de nexos até então desconhecidos, movimento que ganha força à medida que novas fontes de pesquisa passam a estar acessíveis para os pesquisadores.

O presente trabalho consiste em uma análise da política externa efetuada durante o governo Geisel por meio do instrumental teórico do realismo neoclássico. São muitas as justificativas para a execução do trabalho. Ainda que o período seja um dos mais estudados da política externa brasileira, a opção do recorte temporal justifica-se pela ausência de uma tentativa de leitura que engendre a abundância de eventos chamativos ocorridos no período em um bloco teórico coeso – muitos estudos apontam para uma lógica comum aos fatos, sem, contudo, apresentá-la. A pesquisa também visa a contribuir para a integração do campo da política externa ao da teoria de Relações Internacionais, com ênfase na teoria de cunho realista, processo ainda incipiente na academia brasileira, e para o qual o trabalho pode ajudar a abrir uma nova seara de estudos. Caso a hipótese engendrada se mostre bem sucedida ao final da pesquisa, a ampliação do escopo e o aprofundamento da

pesquisa realizada são opções a serem consideradas para trabalhos posteriores. O trabalho ainda pretende agregar ao corpo de trabalhos sobre o período novas fontes de pesquisa, como entrevistas e documentos liberados para consulta pública, uma vez que muitos deles foram disponibilizados apenas recentemente, e a trajetória de sua integração ao arcabouço de conhecimentos sobre o tema ainda está em seu início. São exemplos de fontes recentemente disponibilizadas e incorporadas ao presente trabalho, e cuja exploração no campo de estudos se encontra em seu estágio inicial, os depoimentos de indivíduos relevantes para a construção da política externa do período, como o chanceler Azeredo da Silveira e o general Sylvio Frota, então Ministro da Guerra. Há ainda as atas do Conselho de Segurança Nacional, algumas das quais tratando de temas centrais da política externa do período, disponibilizadas ao público de forma completa apenas recentemente.

O trabalho está estruturado em quatro capítulos. No primeiro, desenvolvemos o marco teórico que orientará a análise dos segmentos posteriores do trabalho e apresentamos a hipótese do trabalho. A escolha do realismo neoclássico como teoria orientadora da análise não é fortuita. Desenvolvimento mais recente da tradição realista, o realismo neoclássico congrega a perspectiva sistêmica da vertente neorrealista, focada nas capacidades dos atores e sua relação com o sistema, e a abertura para a análise histórica e qualitativa do realismo clássico. A conjugação dessas características propicia a esta vertente teórica a possibilidade de apresentar propostas de compreensão de atos de política externa, contrariamente ao que ocorria com suas versões anteriores. No capítulo, é apresentado ainda um conceito de potência média coerente com os ditames da perspectiva realista, com vistas a adaptar a leitura proposta ao contexto brasileiro, isto é, o de um país que não é uma grande potência, dado que esta categoria é, via de regra, objeto das leituras realistas. A hipótese, construída a partir dos pressupostos da corrente teórica em questão, é a de que a política externa do Brasil no período em questão foi orientada por um crescimento, tanto em termos absolutos quanto relativo às demais unidades do sistema, das capacidades materiais do país. Servem como construtos auxiliares à hipótese, em nível sub-sistêmico, duas possibilidades concomitantes. Primeiramente, a perspectiva de que o formato as instituições de elaboração e execução de política externa auxiliou na ampliação da atividade internacional do Brasil no período. Em seguida, a possibilidade de que a atuação internacional do Brasil no período pode ter sofrido considerável influência das percepções acerca do

sistema internacional possuídas pelos indivíduos à frente do aparelho brasileiro de política externa.

No segundo capítulo apresentamos uma descrição do sistema internacional do período. O trecho trata de estabelecer como a bipolaridade era traduzida em termos históricos, especialmente no período de ascensão e derrocada da *détente* entre os Estados Unidos e a União Soviética. Neste capítulo são apresentados indicadores dos campos militar e econômico que servem como base para a análise realista e colocam em perspectiva a inserção brasileira no sistema internacional do período. Há ainda, no segundo capítulo, um breve levantamento da política internacional ao longo da década de 1970, cuja função é servir de contexto histórico para a política externa brasileira estudada.

A política externa do governo Geisel é apresentada de forma extensa no terceiro capítulo. A seção é dividida em duas grandes partes: a primeira trata das características do regime brasileiro e o seu formato de tomada de decisão em política externa, pontos importantes para a compreensão do comportamento brasileiro no sistema internacional. Em seguida, as medidas de política externa brasileira do período são apresentadas por meio da enumeração dos ocorridos e a apresentação de evidências que colaboram para a elucidação daqueles, como documentos oficiais e depoimentos dos envolvidos no processo de tomada de decisão e execução da política externa brasileira. Necessário observar de antemão que em tais evidências os envolvidos podem elaborar versões enviesadas ou mesmo falseadas da realidade, com o objetivo de esconder possíveis erros ou criar *a fortiori* versões da história nas quais eles sejam favoravelmente retratados. Para evitar erros e garantir que o trabalho obtenha resultados confiáveis, as evidências apresentadas são contrastadas entre si e com demais informações, tendo em vista a possibilidade de manipulação de documentos e do fornecimento de declarações cujas narrativas omitem ou distorcem os acontecimentos.

O quarto capítulo apresenta a análise final, objetivo da pesquisa. Nessa seção a hipótese inicial é retomada e contrastada com o caso estudado, à luz das evidências angariadas e dispostas ao longo do trabalho. A hipótese terá sido bem sucedida caso, no capítulo, seu contraste com os atos de política externa brasileira ocorridos durante a presidência de Geisel mostre que estes atenderam à lógica delineada pela predição baseada na teoria, após a observação das motivações, das possibilidades e do alcance de tais atos. A abordagem que norteará o trabalho de

conferência da hipótese com os dados levantados e possível validação daquela será calcada em métodos de análise qualitativa, mais precisamente, em processo de *process-tracing* orientado por noções teóricas. Partindo dos supostos iniciais consolidados do realismo neoclássico, o trabalho buscará aferir o sucesso das previsões por ele encetadas por meio da explicação analítica do processo histórico abordado. As variáveis desenvolvidas serão divididas condições permissivas, determinantes e catalisadoras dos processos estudados, de forma a melhor apresentar os efeitos dos diferentes níveis de análise tratados (GEORGE; BENNETT, 2005; VAN EVERA, 1997).

Espera-se que o trabalho colabore para a compreensão de uma das fases mais férteis da política externa brasileira, tendo em vista que muitos dos desenvolvimentos importantes hoje para a inserção internacional do Brasil, como a renovada atuação no continente africano e as diversas parcerias, institucionais e bilaterais, com a China tiveram seu início no período estudado no trabalho. Ademais, espera-se que a pesquisa consiga colaborar para a integração do instrumental teórico das Relações Internacionais para os estudos da área de política externa, auxiliando na construção de uma ponte entre perspectivas e níveis de análise fundamental para a consolidação do campo.

2 REALISMO: PROGRAMA DE PESQUISA E PROGRESSO HISTÓRICO

A filosofia política de cunho realista, nos termos colocados por Wight (1992), foi a primeira das três grandes tradições do pensamento em teoria internacional a fornecer uma perspectiva sobre as Relações Internacionais¹. Ainda no período clássico, Tucídides narra a guerra do Peloponeso e apresenta elementos sobre a interação entre unidades políticas independentes que retornarão nos tempos contemporâneos. O nascimento do Realismo moderno é identificado na obra de Maquiavel, que supõe a política como um campo de atuação vazio de pressupostos éticos, orientação que permanece em maior ou menor grau até os dias atuais na abordagem das Relações Internacionais. Mais tarde, Hobbes fornece a primeira caracterização da sociedade internacional ao cunhar o conceito do estado de natureza, um ambiente anárquico no qual as unidades interagem (WIGHT, 1992). O pensamento realista evolui ao longo dos anos com contribuições da biologia, da psicologia e da mecânica: a seleção das unidades mais aptas, o behaviorismo aético e a balança de poder, respectivamente. A doutrina da evolução das espécies, na formulação de Charles Darwin, serviu de sustentação para o pensamento realista em desenvolvimento na segunda metade do século XIX e princípios do século XX – a doutrina que identificava a política internacional como uma luta entre entidades sociais, da qual somente aquelas mais aptas e fortes saíam vivas (CARR, 2001). O behaviorismo, corrente de pensamento oriunda da psicologia, foi a contribuição mais recente ao pensamento realista. Fundado pelas obras de Ivan Pavlov e John Watson, o behaviorismo define que indivíduos são condicionados pelas particularidades do meio no qual vivem, não havendo uma conduta aprioristicamente correta ou ética – definição esta que, nas Relações Internacionais, explicaria e justificaria o comportamento dos Estados como unidades que agem voltadas tão somente para a própria sobrevivência, sem considerações de cunho moral (WIGHT, 1992).

No século XVIII, o filósofo escocês David Hume identifica o princípio da balança de poder, que, segundo ele, já era intuído pelos chefes políticos e comandantes militares da Antiguidade Clássica. Hume traduz o princípio como a

¹ Em sua obra, o autor identifica três grandes tradições do pensamento voltado para as Relações Internacionais: o Realismo, o Racionalismo e o Revolucionismo, cada uma ligada a determinadas suposições e correntes filosóficas.

necessidade de que um sistema deva se manter em equilíbrio, e que para tal, é necessário que nenhuma unidade exceda as demais em potência (HUME, 1987). Cabe aprofundarmos um pouco mais na exposição desse princípio, visto que, das três contribuições exógenas ao pensamento político anteriormente citadas, ele é a que possui implicações teóricas mais profundas. Segundo Sheehan (1996), várias definições do que seria a balança de poder já foram formuladas em diversos contextos, às vezes com características contraditórias entre si; tais mudanças, contudo, não excluíam uma definição mínima, que liga o conceito à tradição realista. Partindo da anarquia do sistema e da coexistência de unidades semelhantes, supõe-se que as unidades pretendem continuar existindo e, para tal, precisam manter sua independência, adotando comportamentos autocentrados². As unidades usarão de atributos internos, como a diplomacia e a força militar, e externos, como a formação de alianças e o ataque às unidades mais fortes, para manterem-se independentes e capazes de repelir ameaças externas. “Enquanto cada Estado se move para igualar os esforços de seus rivais, uma balança de poder emergirá (...) o poder deve ser contido por um poder equivalente” (SHEEHAN, 1996, p.11, tradução nossa³). Em outros termos, a balança de poder é a tentativa constante, por parte dos Estados, de se posicionar em termos favoráveis na situação de desigualdade na distribuição do poder dentro do sistema internacional, com o objetivo de manter sua sobrevivência. As consequências da aplicação do princípio para a política internacional são a possibilidade, mesmo a necessidade, da mudança constante de alianças entre as unidades políticas para manter o equilíbrio do sistema, com o objetivo de mantê-lo sem uma unidade que possa superar e, logo, obliterar a todas as outras; e a primazia das razões pragmáticas e inerentes ao poder no trato do sistema internacional, em detrimento de questões de ordem moral. Essa exposição serve como referência para quando a lógica da balança de poder voltar a ser citada.

O Realismo está presente nos primórdios das Relações Internacionais enquanto campo autônomo de conhecimento em obras como *Vinte anos de crise*, de Edward H. Carr (2001), publicada originalmente em 1939, e *Política entre as nações*,

² O termo “comportamento autocentrado” padece de clareza, vindo ao auxílio sua versão em inglês: *self-help behavior*.

³ Optou-se, no presente trabalho, por traduzir os trechos de obras em língua estrangeira. As traduções feitas pelo autor estão sinalizadas, e há notas de esclarecimento quando a tradução necessitar de observações.

de Hans Morgenthau (2003), de 1948, ambas inseridas em uma vertente batizada a *posteriori* de Realismo Clássico. O pensamento realista clássico vê as Relações Internacionais como

“Estados coexistindo e colidindo na superfície deste planeta sem qualquer superior político. Eles estão em um constante estado de insegurança mútua, sua primeira preocupação é, e tem de ser, a autopreservação (...) [A] autossuficiência política não é sempre atingível, mas é em última instância desejável. Há uma realidade de interesses conflitantes nos casos internacionais, e as relações internacionais são uma luta pelo poder com certas artimanhas reconhecidas; todos os relacionamentos são relacionamentos de poder.” (WIGHT, 1992, p.145, tradução nossa)

Hans Morgenthau apresenta o que ele chama de *Seis princípios do realismo político* na obra citada acima. Os princípios caracterizam a natureza das Relações Internacionais para o Realismo Clássico, ressaltam tanto sua busca pela objetividade – em contraposição à vertente normativas do pensamento internacionalista vigente à época – e a conseqüente falta de otimismo causada por essa objetividade, assim como exibem traços das influências da biologia e psicologia já mencionadas. Segundo o autor, a política é governada por leis objetivas cujas raízes estão na natureza humana; o conceito de interesses, na política, é definido em termos de poder; os interesses são uma categoria universalmente válida, mas com significado mutável ao longo do tempo; há uma tensão permanente entre as prescrições morais e as exigências de uma ação política de êxito; as aspirações morais de uma nação não se identificam com leis morais; por fim, o realismo como estrutura de compreensão da política é uma escola de pensamento aparte das demais (MORGENTHAU, 2003).

A obra de Kenneth Waltz (2001), *O homem, o estado e a guerra*⁴, publicada em 1959, também se insere na primeira linhagem de obras realistas produzidas após a formalização das Relações Internacionais; ela, entretanto, já apresenta elementos que seriam aprofundados posteriormente em outra corrente realista. Ao buscar pelas origens da guerra, Waltz parte da filosofia clássica de autores iluministas para analisar o comportamento humano e a formação dos diferentes estados, dois níveis de análise chamados por ele de primeira e segunda imagens. Ao não encontrar explicações para o surgimento dos conflitos em características das duas imagens – o que o distancia de Morgenthau, que crê na natureza humana

⁴ Nome da obra nas versões em português. Para citações e na referência, consta edição em inglês.

como fonte de conflitos -, o autor supõe que o sistema internacional, a terceira imagem, seria o nível de análise no qual reside a natureza conflituosa das Relações Internacionais. O tema dos níveis de análise seria retomado em pouco tempo por um artigo de J. David Singer (1961), no qual o autor trata das propriedades das pesquisas voltadas para o nível sistêmico e para o nível das unidades. Sem poder ser inserido na tradição realista, o artigo chamou a atenção para a pouca uniformidade metodológica dos trabalhos de Relações Internacionais produzidos até o momento, que inseriam em suas tentativas de descrição, explicação e previsão elementos de escala completamente díspar, partindo de propriedades do sistema internacional, passando por características e objetivos dos Estados e chegando a traços da personalidade dos tomadores de decisão (SINGER, 1961). Essa instabilidade, descrita de forma divertida pelo autor como uma propensão à derrapada vertical, impedia que os trabalhos exibissem conclusões sistemáticas sobre os fenômenos que pretendiam tratar.

“Ao focar o sistema, nos é permitido estudar os padrões de interação os quais o sistema revela, assim como generalizar sobre tais fenômenos como a criação e a dissolução de coalizões, a frequência e a duração de configurações de poder específicas, modificações em sua estabilidade, sua capacidade de resposta às mudanças em instituições políticas formais, as normas e o folclore que se manifestam como um sistema societal. Em outras palavras, o nível de análise sistêmico, e somente esse nível, nos permite examinar as Relações Internacionais como um todo, com uma capacidade de compreensão cuja necessidade se perde quando nosso foco é baixado para um nível mais baixo e mais parcial.” (SINGER, p. 80, 1961, tradução nossa)

Essa perspectiva do trabalho em nível sistêmico foi de fundamental importância para os trabalhos posteriores do campo. Outra contribuição do artigo de Singer (1961), cuja importância deve ser ressaltada para um momento posterior, quando do tratamento do Realismo Neoclássico, foi postular que a compreensão da razão motivadora dos fenômenos em Relações Internacionais e a compreensão dos processos por trás da ação são atos diferentes e que podem residir na concepção de pesquisa.

Em 1979, Kenneth Waltz publica *Theory of international politics*⁵, obra que pode ser considerada um divisor de águas não somente dentro do pensamento realista, mas também para o campo de estudos das Relações Internacionais. Waltz

⁵ Cujas versão em português é nomeada como “Teoria das relações internacionais”

(1979) renova o pensamento realista ao dispensar as digressões inspiradas na filosofia política e a mistura de níveis analíticos de seus antecessores. Sua obra combina os pressupostos do realismo clássico sobre a anarquia e a primazia do poder nas relações políticas no meio internacional com perspectiva de nível sistêmico advogada por Singer e o ferramental analítico da microeconomia. O resultado é uma teoria estrutural definida primeiramente pelo princípio ordenador, em seguida pelo grau de diferenciação funcional das unidades e, em terceiro, pela distribuição das capacidades entre as unidades do sistema (WALTZ, 1979). Quanto à primeira característica, “(...) sistemas internacionais são descentralizados e anárquicos.” (WALTZ, 1979, p. 88, tradução nossa), o que, não obstante, gera um ordenamento, definido no sentido de um padrão de comportamento das unidades, não de uma ordem como aquela existente em sistemas hierárquicos, onde uma autoridade pode incentivar ou sancionar alguma atitude. A diferenciação funcional entre as unidades decorre do princípio ordenador, de modo que, no sistema internacional anárquico, não há relações de subordinação ou superveniência e, logo, os Estados não são diferenciados pelas funções que eles desempenham (WALTZ, 1979). A distinção entre as unidades se dá, portanto, pela dotação de capacidades entre elas. “A estrutura de um sistema muda com as mudanças na distribuição das capacidades entre as unidades do sistema. E mudanças na estrutura mudam as expectativas sobre como as unidades do sistema comportar-se-ão e sobre os resultados produzidos por suas interações.” (WALTZ, 1979, p. 97, tradução nossa). A recorrência do comportamento de autopreservação dos Estados, segundo a definição de Waltz, é oriunda do aprendizado dentro de um contexto de ação conjunta das unidades autointeressadas, em um modelo semelhante ao dos mercados, nos quais o número de unidades em atuação e a distribuição do poder entre tais unidades são variáveis importante para o modo de funcionamento. Ainda que não se possa fazer uma analogia exata, para fins de ilustração é conveniente apontar que as unidades atuam em uma situação multipolar de forma diferente daquela que ocorreria em sistema bipolar, tal qual as empresas em situação de concorrência perfeita atuam diferentemente daquelas em um duopólio.

O progresso gerado pela obra de Waltz teve grandes consequências para as Relações Internacionais⁶, porém, não foi suficiente para expandir o programa de

⁶ Basta observar que uma das principais obras do campo nos anos subsequentes é um volume voltado para comentários e críticas do Neorealismo proposto por Waltz (KEOHANE, 1986)

pesquisa realista para uma das subseções mais importantes da área: a política externa. Consta na própria obra inaugural do neorrealismo que uma teoria em um determinado nível de generalidade não pode, em tese, responder perguntas sobre fenômenos ocorridos em um nível diferente (WALTZ, 1979). Segundo Waltz,

“A teoria [neorrealista] explica porque Estados semelhantemente localizados [no sistema internacional] se comportam semelhantemente apesar de suas diferenças internas. A explicação do comportamento dos Estados é encontrada no nível internacional, não no nacional. É por isso que a teoria é chamada de uma teoria de política internacional. Em contrapartida, uma teoria de política externa explicaria por que Estados semelhantemente colocados no sistema se comportam de maneiras diferentes. (WALTZ, 1996, p.54, tradução nossa)”

Tais afirmações, caso vedassem completamente a compreensão da política externa pela tradição realista, corroborariam a ideia de que as Relações Internacionais são compostas, na verdade, por ilhas de teorias, cada uma buscando compreender fenômenos de áreas específicas – o neorrealismo explicaria o conflito sistêmico, outras áreas explicariam a cooperação e assim por diante⁷ (SCHWELLER, 2003). A limitação do Neorrealismo é certamente significativa, considerando-se a importância do campo da política externa para as Relações Internacionais; não é, contudo, perene, conforme apresenta uma vertente mais moderna do pensamento realista do campo.

2.1 O Realismo Neoclássico

A tradição realista nas Relações Internacionais, dominada pelo Neorrealismo após a publicação de *Theory of International Politics*, passou a dividir espaço com espaço com outras correntes, como o liberalismo e o reflexivismo. O fim da Guerra Fria, fenômeno empírico de grande importância para o campo, contribuiu para a dispersão do foco que recaía sobre o realismo, afinal, o término abrupto do principal conflito do período sem que uma grande mobilização militar tenha ocorrido sinalizaria o enfraquecimento da capacidade explicativo da tradição, voltada principalmente para as questões do poder e do conflito.

⁷ A ideia de “ilhas de teorias” é proposta por Imre Lakatos (1989), quando de sua tentativa de descrever a evolução científica. As ilhas de teorias seriam agrupamentos de conhecimento desenvolvidos sobre um determinado fenômeno, incapazes de entrarem em contato ou de gerarem coesão entre si.

A necessidade de adaptação gerou um refinamento da tradição realista. Publicações subseqüentes partiram das premissas e da lógica de funcionamento do sistema internacional propostas por Waltz (1979) e incluíram fatores antes ignorados para formular novas compreensões da interação entre os Estados. Esse acréscimo permitiu que a nova corrente, denominada como Realismo Neoclássico, pudesse fazer a previsão de determinados comportamentos por parte dos Estados e antever as razões de mudanças no comportamento destes, se aproximando da área de análise de política externa.

Os propositores do Realismo Neoclássico mantêm o postulado de que a anarquia é a característica principal do sistema internacional, logo, a preocupação com a própria sobrevivência permanece como o principal objetivo dos Estados e é responsável pelo comportamento que busca a autopreservação. Quanto às principais variáveis, "(...) seus adeptos defendem que o escopo e a ambição da política externa de um país é dirigida primeira e principalmente por seu lugar no sistema internacional e especificamente por suas capacidades materiais relativas." (ROSE, 1998, p. 146, tradução nossa). Essas duas características credenciam o Realismo Neoclássico como continuador da tradição realista, uma vez que a anarquia e as capacidades materiais são fatores diretamente ligados ao conflito e ao poder, temas de destaque dentro da tradição desde suas origens pré-modernas por serem os principais fatores explicativos do comportamento internacional.

O que diferencia o Realismo Neoclássico das vertentes anteriores é a adição de novas variáveis de caráter interveniente, que matizam a relação de causa e efeito anteriormente proposta. Ao tratar das capacidades materiais dos Estados, tema fulcral do campo, afirma-se, por exemplo, que "o impacto de tais capacidades de poder na política externa é indireto e complexo, porque pressões sistêmicas devem ser traduzidas por meio de variáveis intervenientes no nível das unidades." (ROSE, 1998, p.146, tradução nossa). Esse desenvolvimento permite, em tese, que o Realismo Neoclássico supere a distinção entre uma teoria de política internacional – que explica a similitude dos comportamentos em função de contextos diferentes – e uma de política externa – que explica a diferença entre comportamentos em contextos semelhantes, na formulação de Waltz (1996). Enquanto as variáveis independentes respondem ao primeiro tópico, mostrando *como* os Estados se comportam, as intervenientes dão conta do segundo, ao explicar *porque*, em alguns

momentos, os Estados adotaram comportamentos aparentemente discrepantes daqueles que eram esperados.

“O impacto simultâneo do ambiente e dos processos explicam porque as escolhas que os grupos fazem na anarquia são semelhantes, ainda que não idênticos. O ambiente explica as similaridades uma vez que é uma variável imutável que, assim como o contexto no qual os atores e processos existem, exerce a mesma pressão sobre todos os atores.” (STERLING-FOLKER, 1997, p. 20, tradução nossa)

A complexificação da perspectiva realista implica na perda de parcimônia⁸, qualidade muito procurada no desenvolvimento científico por indicar a identificação de variáveis com alto grau de correlação. Essa perda é compensada pelo ganho de capacidade heurística: houve a abertura do escopo de análise para abranger unidades que não os Estados-polo do sistema, uma vez que “(...)Variáveis do nível das unidades dificultam ou facilitam a habilidade de todos os tipos de Estados – grandes potências e Estados menores – para responder a imperativos sistêmicos” (LOBELL *et alii*, 2009, p. 4, tradução nossa). A ampliação preditiva é de grande relevância para compreender dinâmicas regionais e potências médias, como será observado adiante.

A literatura realista neoclássica, por meio das variáveis intervenientes, pôde incluir diversos fatores em suas análises, evoluindo no sentido de desenvolver uma descrição mais precisa das possibilidades de atuação dos Estados no sistema internacional. É possível mesmo pensar no Realismo Neoclássico mesmo como uma teoria autônoma, se considerarmos que “(...) Uma teoria organiza fenômenos de modo que eles sejam vistos como mutuamente dependentes; ela conecta fatos até então díspares; ela mostra como mudanças em alguns dos fenômenos necessariamente levam a mudanças em outros” (WALTZ, 1979, pp 9 -10, tradução nossa).

São muitos os acréscimos de entendimento apresentados pelos desenvolvimentos mais recentes. Os Estados passam a ser entendidos como uma entidade resumida no grupo encarregado pela condução do aparelho de segurança nacional e da política externa, sendo que este é o elo entre o sistema internacional e

⁸ O significado denotativo da palavra “parcimônia” indica “a qualidade ou característica do que é parco”, contudo, fazemos uso do vocábulo em referência à *lex parsimoniae* (também conhecido como o princípio da Navalha de Occam), que postula que entre explicações concorrentes, deve-se optar por aquela que apresenta menos elementos variáveis.

o resto do aparelho governamental. O grupo é autônomo em relação à sociedade como um todo, mas necessita “(...) barganhar com os atores domésticos (...) com o objetivo de colocar políticas em prática e extrair recursos para implementar escolhas políticas.” (LOBELL *et alii*, 2009, p. 25, tradução nossa). Dessa forma, o desenho institucional do Estado influencia sobremaneira a condução da política externa e as reações do país às pressões do sistema internacional – um aparelho executivo mais insulado dos demais organismos, que necessita de menos diálogo e de menos concessões aos demais atores políticos e societários, pode implementar suas decisões e usar dos recursos disponíveis com maior facilidade.

O Realismo Neoclássico aborda também um ponto fundamental nas Relações Internacionais, especialmente após a crítica feita ao Neorealismo sobre sua ignorância quanto ao tema da percepção que os atores possuem do sistema no qual estão inseridos. É comum encontrar tentativas de deslegitimar o Neorealismo de Waltz (1979) que alegam que a suposição de racionalidade dos Estados não se sustenta, uma vez que Estados não são entidades compactas e unitárias e que o sistema internacional não se assemelharia a um mercado no qual as informações estão sempre disponíveis. Essas críticas são infundadas e baseadas em uma leitura superficial dos pressupostos realistas, já que “(...) Escolhas não são selecionadas porque são objetivamente mais racionais, mas porque elas fazem sentido para os atores dados os seus contextos.” (STERLING-FOLKER, 1997, p. 20, tradução nossa).

A racionalidade contextual abre um importante espaço para que a percepção dos tomadores de decisão seja inserida como variável interveniente entre as pressões exercidas pelo sistema e as reações efetuadas pelos Estados (ROSE, 1998). A possibilidade de informações imprecisas ou apenas parcialmente certas sobre o sistema internacional implica em reações que não parecem objetivamente racionais se inseridas em um contexto de informações completas, mas que seriam as mais apropriadas para os tomadores de decisão naquele contexto. A dotação de mais ou menos informações, assim como a seletividade dessas informações por critérios vários – como ideologias políticas, convicções religiosas, *ethos* societários, etc – se tornam fatores cuja compreensão se faz imprescindível para a obtenção de um retrato da compreensão das pressões da anarquia sistêmica.

O Realismo Neoclássico aponta também para a capacidade que um Estado possui de mobilizar seus recursos como uma variável interveniente. “Levantamentos

simples da distribuição internacional do poder são inadequados (...) porque os líderes nacionais podem não ter fácil acesso ao total dos recursos de poder material do país” (ROSE, 1998, p. 161, tradução nossa). O acesso aos recursos, definido pelo desenho institucional do regime interno, e a necessidade de mobilização, definida pelo grau de ameaças externas, estipulam a velocidade com que Estados buscam a inovação ou reproduzem as práticas de desenvolvimento militar, tecnológico e de governança de outros Estados tidos como melhor sucedidos. Estados cujo desenho institucional favorece o uso das capacidades materiais pela máquina administrativa e que padecem de grande vulnerabilidade externa são os mais propensos a se reformarem com o objetivo de adquirirem poder nos termos do sistema internacional⁹. Em situação diametralmente oposta, Estados com baixa capacidade de extração e mobilização de recursos e que não sofrem ameaças externas imediatas não possuem incentivos para buscar a inovação ou a emulação de práticas bem sucedidas. Nesse ponto, Estados nos quais prevalece uma ideologia anti-estatista podem sofrer percalços na mobilização de recursos, mesmo se houver um desenho institucional favorável ou alguma ameaça externa imediata (TALIAFERRO, 2009).

O Realismo Neoclássico, após a inserção das variáveis citadas no contexto estrutural previamente existente, prediz que a expansão nas capacidades materiais relativas de um país provavelmente levará à expansão da ambição e escopo de sua atividade em política externa – mas a velocidade desse processo dependerá não apenas das condições materiais como a posse de capacidades militares e recursos econômicos, mas também da percepção que os tomadores de decisão daquele Estado possuem do sistema internacional e das possibilidades de implementação de políticas, propiciadas pela relação entre os membros do aparato de segurança e polícia externa com os demais atores políticos internos. A política internacional permanece sendo definida pela distribuição das capacidades entre as unidades em um contexto de anarquia sistêmica no qual a busca pela existência é a preocupação primordial, porém, as reações das unidades às pressões exercidas pelo sistema deixam de ser pensadas como respostas automáticas e unívocas e passam a ser concebidas como respostas filtradas por circunstâncias da política interna.

⁹ Prática também denominada como *internal balancing*, isto é, o ganho de poder por meios próprios, sem recurso à agressão externa.

Os desenvolvimentos propostos pelo Realismo Neoclássico quanto ao nível das unidades do sistema são compatíveis com a lógica estrutural Neorrealista, permitindo assim “explicar casos ‘isolados’ que parecem desafiar a lógica realista, isto é, casos nos quais o comportamento nacional desvia-se das predições da teoria da balança de poder” (SCHWELLER, 2003, p. 340, tradução nossa). Os avanços do campo sobre a área de política externa são consistentes e oferecem substrato suficiente para a elaboração de hipóteses quanto ao comportamento de um Estado, conhecido o contexto de sua inserção no sistema internacional. A hipótese deste trabalho será apresentada a seguir, após a apresentação de um conceito complementar ao conteúdo até aqui apresentado, que também contribuirá para a construção da hipótese.

2.2 O conceito de Potência Média

A presente seção apresentará as demandas teóricas por um conceito operacional de potências médias, considerando os requisitos necessários para a construção de uma teoria de caráter simultaneamente descritivo e preditivo. Em seguida, delineará algumas das limitações encontradas na literatura sobre o tema, à luz das demandas previamente estabelecidas. Por fim, estabelecerá um mínimo denominador comum de aproveitamento conceitual no quadro atual de trabalhos sobre potências médias.

2.2.1 Potência média: conceito e teoria

O debate sobre potências médias parte da aceção de que alguns Estados que possuem características inerentes a si gerariam a necessidade de elaborar para eles uma categoria em separado das demais unidades do sistema. Infere-se, portanto, que exista uma diferença *ontológica* entre os integrantes desta categoria e as grandes potências, assim como entre as potências médias e os demais Estados que não se encaixam em nenhuma das duas categorias por serem pequenos demais. Por causa das características que gerariam essa diferença, as potências médias difeririam dos demais Estados também pelo seu comportamento, gerando a necessidade de um arcabouço de compreensão específico para entender a política

externa das potências médias. Precisar quais capacidades dariam a um Estado o status de potência média e identificar quais os efeitos destas capacidades sobre a agência das potências médias são, portanto, tarefas fundamentais. Consideremos, assim como foi tornado claro na seção anterior do trabalho, que a mensuração de poder será em termos das capacidades materiais dos Estados, como bem cabe à tradição realista. Ainda que, como veremos adiante, existam alegações de que variáveis imateriais sejam capacidades diferenciais para a construção do conceito de potência média, a impossibilidade da inserção de tais variáveis em uma estrutura que trate da anarquia sistêmica e, conseqüentemente, dos conflitos como temas principais de análise se faz dificultosa, se não mesmo contraditória como os pressupostos adotados. A busca por um conceito de potência média será, doravante, a busca por um conceito de potência média em termos de capacidades dentro de um sistema anárquico, de um conceito realista de potência média.

Outra observação importante na busca por um conceito de potência média é notar a frequente historicidade do conceito e a necessidade de superar esta característica. Como exposto acima, é frequente a associação das potências médias com determinadas conjunturas geopolíticas, chegando-se mesmo à elaboração de estratégias de projeção internacional baseadas nas supostas atribuições das potências médias perante o sistema internacional. A definição conjuntural de potências médias com vistas à construção de uma estratégia de projeção internacional pode ser vista em Chase, Hill e Kennedy (1996) e o conceito de *pivotal states*. Segundo os autores, um *pivotal state* é um Estado importante em sua região e cujo futuro pode determinar o futuro do entorno, cabendo aos Estados Unidos trabalhar em conjunto com cada um deles em prol da manutenção da ordem regional. A definição do conceito é, contudo, auferida de forma completamente empírica e individual, o que gera empecilhos para o seu uso teórico¹⁰. Afinal, se a elaboração teórica é entendida como a construção de conhecimento que parte de ideais abstratos para o teste empírico, faz-se necessário um conceito que fuja das contingências da política internacional e possibilite uma compreensão nomotética da

¹⁰ A proposta de Chase, Hill e Kennedy é citada por apresentar um esforço acadêmico, ainda que bastante próximo da elaboração de diretrizes políticas. Em termos puramente práticos, a fabricação de categorias de potências médias é recorrente, como atestam os autores e como apresenta Spektor (2009), no que ele chama de “experimento de Kissinger”, quando o então conselheiro de segurança nacional dos EUA propôs que os EUA delegassem certas tarefas externas para parceiros regionais. O tema será retomado no terceiro capítulo da dissertação, dado sua importância para a política externa brasileira do período.

atuação e inserção das potências médias no sistema internacional – ao passo que as Relações Internacionais lidam com fenômenos históricos, idealmente trabalha-se com conceitos que, se não podem ser a-históricos, permitam a generalização entre diferentes períodos na busca por regularidades. Somente após a cunhagem de tal conceito será possível testar ou aplicar a ideia de um possível comportamento especial das potências médias no sistema de Estados

2.2.2 Tradição versus emergência

A busca por um conceito de potência média que escape de vieses conjunturais é dificultada, de antemão, pelas várias definições que diferem as potências médias *tradicionais* das potências médias *emergentes*. O problema reside não na aceitação de que países podem se tornar ou deixar de ser uma potência média, o que é perfeitamente plausível – como países podem se tornar ou deixar de serem superpotências, bastando que para isso elas adquiram as capacidades que a credenciem como tal. A natureza do conceito é relacional, não fixa ou independente de comparações. A questão que interfere na construção do conceito é a suposição de que a diferença no momento histórico de formação do Estado enquanto potência média implique na diferenciação funcional entre potências médias, o que impediria a consolidação de um conceito utilizável em diversos momentos históricos. FLEMES afirma que as potências médias emergentes “usam instituições multilaterais para promover metas de posse em primeiro lugar” (FLEMES, 2007, p. 24, tradução nossa), porém, tais demandas, sob a retórica de justiça e democracia, são geradas fundamentalmente pela escassez de recursos de seus países, assim como pela baixa representatividade de suas regiões. As potências médias emergentes do tempo contemporâneo seriam, logo, essencialmente diferentes das potências médias tradicionais, que não seriam afetadas pela questão da distribuição interna de recursos e que, portanto, não precisariam incluí-la na formulação de suas políticas externas (FLEMES, 2007). Wood (1987) também divide as potências médias em dois grupos: um deles, *Western Likeminded*¹¹, composto essencialmente por países europeus altamente desenvolvidos, dedica atenção constante a problemas extrarregionais graças às suas situações regionais estabilizadas e abundância de

¹¹ O termo está grafado em sua forma original devido à dificuldade de se traduzir o termo “Likeminded”, que indica algo próximo de uma identificação ideológica.

recursos internos, em contraposição aos demais Estados médios, que não agem fora de suas regiões. Essa divisão teria como consequência a diferença na construção da política externa das potências médias, especialmente no campo da economia global.

Para a construção de um conceito útil de potências médias, abordagens como as anteriores são dispensáveis, uma vez que supõem uma diferença funcional e de atuação de tais unidades de acordo com a época em que se tornaram potências médias. Deve-se, portanto, considerar uma abordagem como a exposta por Moore (2007), que verifica as diferenças das potências médias *tradicionais* e *emergentes* em relação ao sistema internacional, não em seu comportamento em si. A autora observa que a diferença entre os comportamentos das potências médias, divididas sob corte temporal, é causada por questões outras – como a adesão a sistemas econômicos ou determinados regimes -, não relacionadas à estrutura do sistema. Não há uma diferença substancial nas contribuições de ambos os grupos para a sustentação do sistema, o que leva à conclusão de que não há uma diferença entre as potências médias quando se trata do comportamento unitário motivado por pressões do sistema internacional, sendo assim possível tratar do grupo de potências médias como um todo.

2.2.3 Potência média versus potência regional

Um dos temas fundamentais para compreender e avaliar a produção acadêmica sobre potências médias é a proximidade deste conceito com o conceito de potência regional. Segundo alguns autores, ser um ator de destaque no subsistema regional é requisito fundamental para que um Estado possa ser classificado como uma potência média. Para outros, a preponderância em relação aos vizinhos é uma possível característica das potências médias, mas não essencial para sua composição. Há, por fim, os que dissociam completamente os dois conceitos.

A mistura entre os conceitos é visível no trecho a seguir:

“Dois tipos de potência menor atingem uma eminência que as distinguem das demais: as grandes potências regionais¹² e as potências médias. (...) Essas grandes potências regionais provavelmente serão candidatas a serem inseridas na categoria de potências médias no sistema de estados considerado como um todo.” (WIGHT, 2002, pp.47-48).

Wood (1987) também mescla traços das potências médias com os das potências regionais, sem, contudo, explicitar a causalidade entre os dois conceitos, preferindo apenas afirmar que na maioria dos casos, a principal preocupação externa de uma potência média reside em seu entorno imediato, seja ela uma oportunidade de expansão e reforço das capacidades, seja uma ameaça vinda da proximidade com grandes potências ou outros Estados não categorizados.

Dentre os que consideram que a preponderância regional é um fator constitutivo para a categorização de potência média, Flesmes (2007) postula que a superioridade desses países perante o entorno permite que eles sejam vistos como potências e agrega meios de poder a eles – como por meio da construção de instituições regionais por eles comandadas. Ao mesmo tempo, o protagonismo regional geraria resistências que se interporiam como obstáculos à projeção das potências médias – o movimento contrário ao protagonismo regional das potências médias seria liderado pelos Estados que se identificassem como potências médias em potencial, mas não que não conseguissem o protagonismo.

Cabe, antes de prosseguirmos na clarificação do conceito de potência média e sua diferença do conceito de potência regional, tratarmos do atributo da liderança regional. Como fica implícito em Flesmes (2007) e em Moore (2007), uma potência regional é aquele Estado que, além de exceder em capacidades os demais de seu entorno, consegue estabelecer uma espécie de ordenamento regional favorável aos seus interesses. Essa abordagem pode derivar inspiração da corrente liberal das Relações Internacionais, que identifica no sistema uma governança baseada em normas e instituições, ou ainda do pensamento gramsciano, que pensa a liderança regional em termos de hegemonia, em sentido que mescla a posse de meios materiais e a produção ideológica que legitima a ordem. A liderança, nos termos propostos pelo estudo, não é um tema relevante por dois motivos. Em primeiro lugar, porque a abordagem sistêmica elaborada por Waltz (1979) e desenvolvida nos termos realistas neoclássicos trabalha com polaridades de alcance global, de forma

¹² Nota do autor: o conceito de grande potência para Wight (2002) relaciona-se com a autonomia de ação e está melhor explicitado em trechos anteriores da obra.

a obliterar uma possível subordem ou entender que ela é produto da aquiescência do(s) polos do sistema como um todo. Em segundo lugar, por uma questão lógica: sabendo do caráter relacional do conceito, caso uma região apresente duas potências médias, mas apenas uma apresente a liderança regional – ou ainda, caso nenhuma das duas consiga se colocar como a líder regional –, deveremos ignorar o status de potência média atingido por aquele Estado desfavorecido? A liderança regional, portanto, foge à lógica adotada no estudo e apresenta problemas quando inserida no debate sobre o conceito de potências médias.

Nolte (2010) apresenta uma definição de potência regional compatível com a abordagem proposta, na qual os elementos constitutivos são facilmente discerníveis e que servirá de auxílio para esclarecer a relação entre os conceitos de potência média e potência regional. Segundo o autor, uma potência regional é

“(...) um Estado que geograficamente faz parte de uma região; um Estado que consegue se opor a qualquer coalizão de outros Estados na região; um Estado que exerce grande influência nos temas regionais; um Estado que, ao contrário de uma ‘potência média’, possa ser uma grande potência em escala global, somando-se à sua presença regional.” (NOLTE, 2010, p. 889, tradução nossa)

Ressalte-se que o autor desassocia os conceitos de potência média e potência regional, admitindo que grandes potências – ou, em outros termos, polos do sistema – sejam entendidos como potências regionais. Consequentemente, potências médias podem não ser potências regionais, já que nos critérios propostos, ela não conseguiria se sustentar contra uma coalizão que envolvesse uma potência regional que fosse, ao mesmo tempo, uma grande potência.

A obra que melhor trabalha a dicotomia entre potências regionais e potências médias nos sentidos buscados por esse trabalho, isto é, na tentativa de construir um conceito preciso, é o trabalho de Sennes (1998). Segundo o autor, os conceitos de potência média e potência regional podem ser interseccionais e serem representados por um mesmo Estado, mas tal relação não é necessária e mais, a caracterização de um Estado em uma das categorias não configura uma passagem ou sustentáculo de sua colocação na outra. Pode haver também a preponderância regional por parte de um Estado cuja colocação no sistema não se iguala à das potências médias¹³. A separação é frutífera para que nenhum Estado, caso seja de fato uma potência

¹³ Fenômeno este logicamente admissível, ainda que empiricamente improvável.

média, mas não regional, seja excluído das considerações quando da análise dessa categoria.

2.2.4 Um conceito de potência média

Apesar das inconsistências conceituais exibidas acima, existem tentativas de construção de um conceito de potências médias que fogem das armadilhas da inserção histórica e da confusão com as dinâmicas regionais. É possível, portanto, aproveitar os aspectos não problemáticos da exposição anterior, somados a outras contribuições de mais valor ainda a serem apresentados, para formular um conceito utilizável em termos teóricos referentes às abordagens que primam pela consideração dos fatores materiais como variáveis independentes e supõem a formação de um sistema internacional anárquico por meio da interação entre os Estados.

A tipologia formulada por Keohane (1969) é compatível com formulações sistêmicas como a do Neorrealismo e do Realismo Neoclássico (WALTZ, 1979; ROSE, 1998) e é suficientemente abstrata para se enquadrar em proposições teóricas que se distanciem da análise conjuntural. A proposta do autor é a divisão dos Estados em quatro categorias, separadas de acordo com o impacto das unidades de cada categoria sobre o sistema: *system-determining*, *system-influencing*, *system-affecting* e *system-ineffectual*¹⁴. Tais categorias são, respectivamente, as superpotências, as grandes potências, as potências médias e os demais Estados. A classificação da terceira categoria como a de potências médias se dá porque, segundo o autor,

“alguns Estados que não podem ter esperanças de afetar o sistema agindo sozinhos podem, contudo, exercer impacto significativo no sistema ao trabalhar por meio de grupos pequenos ou alianças ou por meio de organizações universais ou regionais: estes podem ser classificados como Estados *system-affecting*.” (KEOHANE, 1969, p. 295, tradução nossa).

As potências médias são caracterizadas pela incapacidade de agir sobre a totalidade do sistema, uma vez que possuem capacidades militares reduzidas relativamente àquelas possuídas pelas potências de ordem superior graças ao

¹⁴ Os termos serão usados sem tradução literal, uma vez que não há tradução literal dos termos que se encaixem na norma culta da língua portuguesa.

avanço tecnológico, assim como têm recursos econômicos e mecanismos de execução de política externa relativamente restritos. As limitações das potências médias tem como consequência a assimetria entre suas capacidades de barganha – baixa em termos militares sistêmicos, mas média ou mesmo potencialmente alta em temas como disputas econômicas e conflitos localizados. As potências médias apresentam um quadro de estratégias de ação externa variável de acordo com o setor (SENNES, 1998).

O comportamento das potências médias, determinado pelas limitações destes Estados frente à anarquia sistêmica e a presença de outros atores dotados de mais capacidades, privilegia a ação coletiva, seja por meio da atuação em fóruns multilaterais ou pela participação em alianças. As deficiências na dotação de poder são compensadas pela agregação de meios, controle do comportamento alheio e promoção da ordem com custos menores propiciados pela atuação em conjunto (KEOHANE, 1969; SENNES, 1998). Em termos bilaterais, a condição inferior das potências médias em relação às potências superiores também consiste no principal fator condicionante do comportamento. A tendência geral é que as potências médias desenvolvam estratégias que evitem colocar o país sob a influência direta das grandes potências e superpotências, como o controle dos temas tratados com as potências superiores ou o incremento de relações com mais de um desses países, de modo a contrabalançar a influência de cada um individualmente. Em relação aos Estados *system-ineffectual*, isto é, aqueles que possuem ainda menos capacidades, as potências médias adotam o comportamento inverso, buscando aumentar constantemente sua influência e buscando relações vantajosas para com eles, de forma a aumentar sua influência sobre o sistema (SENNES, 1998). Não é possível prever possíveis comportamentos das potências médias em relação às suas regiões, uma vez que não há consenso sobre 1) a interseção entre os conceitos de potência média e potência regional e 2) sobre a geração ou não de resistências quanto a uma possível tentativa de liderança regional, e conseqüentemente sobre a reação provável das potências médias.

2.2.5 Considerações finais sobre as potências médias

Para além dos estudos conjunturais, gestados sob as necessidades do período em que são escritos, o conceito de potências médias se mostra útil para o

estudo teórico das Relações Internacionais e integrará a hipótese a ser delineada a seguir. Ao integrar características das unidades – e não de um ou outro Estado em particular - em uma estrutura de análise que entende o sistema anárquico como fator primordial de compreensão do campo, um conceito nomotético de potências médias permite uma leitura mais refinada da interação entre estas unidades, sem atentar contra a lógica motora do sistema. Ademais, o conceito substancia com maior precisão as previsões do comportamento dos Estados, ao compreender os diferentes padrões, separados entre o bilateralismo e o multilateralismo, entre a relação com Estados mais potentes e menos potentes, características úteis em um programa de pesquisa que pretende, por meio do enfoque sistêmico, prever comportamentos dos Estados.

2.3 Estrutura sistêmica e política externa: o espaço do Estado

Os estudos que partem da perspectiva estrutural sobre o sistema internacional para tratar das nuances da política externa se defrontam sempre com a seguinte questão: como o Estado pode construir uma política externa própria se seu comportamento é definido pelas características do sistema internacional? É possível fazer uma leitura do realismo segundo a qual o imperativo da busca pela sobrevivência e o condicionamento gerado pela detenção de capacidades tolheriam a liberdade de ação das unidades. Conforme texto já abordado acima, o realismo estrutural seria incapaz de admitir elucubrações sobre a feitura da política externa, já que dentro de sua lógica os comportamentos que desviem daquele previsto pela lógica sistêmica levarão à eliminação da unidade que os adota (WALTZ, 1996). O realismo estrutural suporia uma espécie de racionalidade instrumental imutável – que é próxima, mas não deve ser confundida com a racionalidade completa das firmas em um modelo de cunho microeconômico -, segundo a qual as habilidades de percepção e leitura do ambiente e adaptação ao meio garantiriam a sobrevivência (WALTZ, 1979; STERLING-FOLKER, 1997).

Os desenvolvimentos recentes da tradição realista, tratados aqui como realismo neoclássico, também admitem as pressões sistêmicas como condicionantes de extrema relevância para a compreensão da conduta dos Estados no sistema internacional. A anarquia é o fator preponderante de organização do sistema, assim como as unidades são funcionalmente idênticas e distinguíveis pela

sua dotação de capacidades materiais; tais características, contudo, não são as únicas condições existentes para a construção da atuação externa dos Estados. A organização interna das unidades gera consequências para sua atuação no sistema internacional, ainda que, ao fim e ao cabo, todas elas possuam o mesmo objetivo em se tratando do sistema internacional. Ignorar tal realidade, já tratada de forma ampla na literatura da subárea da análise de política externa, seria incorrer deliberadamente em imprecisões analíticas.

Definida brevemente como “(...) a soma das relações externas oficiais conduzidas por um ator independente (normalmente um Estado) nas Relações Internacionais” (HILL, p. 3, tradução nossa), a política externa dos Estados pode ter constituintes vários. Hudson (2007) lista tentativas de explicar e compreender a confecção das políticas externas que vão das microvariáveis psicológicas dos chefes de Estados, passando pela formação institucional e a cultura, até a determinação completa das ações pelas pressões do meio exterior. Apesar de ricas, serão dispensadas as explicações de cunho cultural e psicológico, consideradas suas incongruências para com a visão estrutural do sistema internacional; estas pelo escopo limitado, bastando-se no mais das vezes ao perfil dos chefes de Estado, aquelas pelas enormes dificuldades na consolidação de um conceito de cultura aplicável para a análise da tomada de decisão em política internacional (HUDSON, 2007). Próximas da perspectiva estrutural há análises interpretativas das políticas externas inspiradas no pensamento da *aussenpolitik*, corrente geopolítica de inspiração germânica, dispensada aqui tão somente pela falta da sistematização teórica no campo das Relações Internacionais (GOUREVITCH, 1978).

Ao analisar as ações e reações estadunidenses durante o episódio da crise dos mísseis de Cuba de 1962, Graham Allison desenvolveu dois modelos conceituais congruentes com a perspectiva realista estrutural das Relações Internacionais, nos quais os Estados respondem às demandas impostas pela lógica sistêmica¹⁵. Segundo o paradigma dos processos organizacionais, “os acontecimentos da política internacional são, em três aspectos críticos, resultados de processos organizacionais.” (ALLISON, 1969, p. 699, tradução nossa). Primeiramente, Estados agem por meio de organizações menores e especializadas,

¹⁵ São três os modelos desenvolvidos por Allison (1969), porém, dispensaremos o paradigma da política racional por ela se enquadrar mais nos supostos do neorealismo, que dispensam as idiosincrasias institucionais das unidades.

como ministérios e exércitos, cujo comportamento é majoritariamente determinado por procedimentos pré-estabelecidos. Em segundo lugar, os procedimentos elaborados pelas organizações limitam as opções disponíveis para tratar das situações às quais devem responder. Por fim, os procedimentos operacionais das organizações limitam as opções decisórias dos líderes ao identificar os problemas, fornecer as informações e as opções de ação (ALLISON, 1969). Ao passo que as organizações permitem lidar com diversos temas simultaneamente e encontrar soluções para problemas que se repetem, elas também podem dificultar a ação ao limitarem as operações possíveis, agir de forma paroquial e não conseguirem se integrar umas às outras quando necessário (*idem, ibidem*).

O paradigma seguinte desenvolvido por Allison é o da política burocrática, segundo o qual

“o aparato de cada governo nacional constitui uma arena complexa para o jogo intranacional (...) O que a nação faz é às vezes o resultado do triunfo de um grupo sobre os outros. Mais frequentemente, contudo, grupos diferentes puxando de direções diferentes concebem um resultado distinto daquele que qualquer um deles pretendia.” (ALLISON, 1969, p. 707, tradução nossa)

Agentes individuais, dotados de diferentes percepções e prioridades, buscam implementar suas ideias e programas por meio das organizações que comandam. A probabilidade de ser bem sucedido depende da posição do agente dentro da hierarquia governamental, sendo o poder definido como a capacidade de influenciar efetivamente na adoção de condutas por parte do governo (ALLISON, 1969).

Uma perspectiva a ser observada sobre a construção da política externa é o modelo dos jogos de dois níveis elaborado por Robert Putnam (1988), que desenvolve o construto de Allison segundo o qual processos de tomada de decisão em política externa podem depender de atores com interesses diversos. Os poderes executivos dos Estados estão expostos às pressões do sistema internacional e às dos grupos políticos nacionais, e a disputa dos poderes executivos com cada um destes lados é chamada de jogo (PUTNAM, 1988). Os jogos estão ligados entre si, já que as condições para a obtenção de um acordo podem ser definidas tanto pelos condicionantes externos quanto pelos internos, de forma que as negociações devem ser conduzidas de forma a obter um acordo satisfatório para ambos os lados com os quais o poder executivo negocia. Ao mesmo tempo, o poder executivo pode alegar

os constrangimentos gerados pelo outro tabuleiro para barganhar com os atores domésticos ou os externos. As limitações identificadas permitem afirmar que “(...) a abordagem de dois níveis reconhece que os tomadores de decisão centrais lutam para conciliar os imperativos domésticos e internacionais simultaneamente. (...) [os] estadistas em tal situação complicada encaram diferentes oportunidades e dilemas estratégicos.” (PUTNAM, 1988, p. 460, tradução nossa). É válido observar que a perspectiva do poder executivo como responsável pelo elo entre os sistemas - o relacionamento com os seus análogos externos e os demais atores internos - se aproxima da definição realista neoclássica do Estado como entidade resumível no grupo encarregado pela condução do aparelho de segurança nacional e da política externa, foco das pressões internas.

Demonstrados modos de entender como é feita a política externa, torna-se mais claro seu equacionamento com a perspectiva estrutural da tradição realista, em especial do realismo neoclássico. O sistema anárquico constrange os atores e determina que aqueles que não propugnam por sua própria sobrevivência provavelmente serão eliminados pelos demais – mas não há qualquer orientação sobre *como* fazê-lo. A política externa pode ser elaborada de diversas formas, como atestado acima, e será eficiente caso forneça meios de sobrevivência em um ambiente anárquico, não importando o modo como a aquisição de meios ocorre. Em termos análogos aos estudos estratégicos, a anarquia sistêmica fornece os objetivos políticos dos Estados, enquanto cabe às políticas externas formular a estratégia, isto é, a organização dos meios disponíveis para a obtenção de um objetivo.

É possível, claro, fazer previsões baseadas tão somente nas características sistêmicas – é improvável, por exemplo, que um país de pequeno território e população e de capacidades econômicas e militares exíguas decida que sua sobrevivência depende da aniquilação da grande potência sistêmica. É ainda mais improvável que as possíveis ações tomadas nesse sentido possam ser bem sucedidas. A análise probabilística nesse sentido não anula o fato de os limites da política externa serem, no mais das vezes, vagos, difíceis de serem discernidos. Essa abertura permite entrever a explicação de diversos “experimentos” realizados ao longo da história, nos quais as relações exteriores de certos países foram alteradas radicalmente ou apresentaram decisões improváveis.

2.4 Pragmatismo Responsável – uma hipótese

Em meados da sétima década do século XX, o sistema internacional poderia ser descrito em termos teóricos como um sistema anárquico povoado por unidades não-especializadas no qual a distribuição das capacidades permitia sua identificação como bipolar – com ênfase na afirmação de que a bipolaridade consiste na preeminência de dois Estados, não na existência de dois blocos liderados por cada uma das grandes potências (WALTZ, 1979). Essa situação perdurou de meados da década de 1940 até a última década do século XX. Dessa forma, é possível afirmar que os três fatores que condicionam o funcionamento do sistema internacional – anarquia, não especialização das unidades e distribuição das capacidades em termos de polaridade - se mantiveram ao longo do período analisado. Como então explicar uma possível mudança na estratégia de inserção internacional de um país se os fatores principais se mantiveram constantes?

A resposta está em dois fatores ignorados pelo Neorealismo, mas colocado em pauta pelo Realismo Neoclássico: primeiramente, as alterações relativas de dotação de capacidades entre as unidades do sistema. Em segundo lugar, as variáveis intervenientes já exibidas, como as percepções dos tomadores de decisão e possibilidades propiciadas pela estrutura institucional do Estado.

Adotaremos a seguinte hipótese para teste do caso brasileiro: a política externa brasileira da presidência Geisel terá sido consequência das possibilidades abertas pela aquisição de capacidades e, especialmente, pelo crescimento relativo destas dentro do sistema internacional bipolar. Serviriam como agentes internos da mudança a percepção que tomadores de decisão brasileiros tinham sistema internacional e o formato institucional da tomada de decisão em política externa.

3 O SISTEMA INTERNACIONAL DA GUERRA FRIA

O presente capítulo tem o objetivo de apresentar as características fundamentais do sistema internacional do período abordado pela pesquisa. Este esforço tem como justificativa apresentar o contexto no qual o Brasil, principal objeto de estudo do trabalho, estava inserido, assim como de matizar historicamente a lógica fornecida pela teoria. Quanto ao segundo tema, cabem algumas observações iniciais, pertinentes às razões de se mesclar diretrizes teóricas com narrativas históricas.

Como apresentado no capítulo anterior, a tradição realista das Relações Internacionais teve, em sua vertente neorrealista, ênfase acentuada sobre um modelo abstrato do funcionamento do sistema internacional. Se, por um lado, a construção de um modelo simples indicava uma evolução científica, a identificação posterior de um descompasso entre os modelos especulativos e os fatos parecia impor limitações à área enquanto ciência. Admite-se atualmente que as Relações Internacionais são uma *ciência histórica*, ou seja, cujos paradigmas acomodam os fatos e as descobertas sobre os fatos posteriores em seu desenvolvimento conceitual (WOHLFORTH, 2000). A compreensão histórica baseada em quantidades substanciais de fatos permite encontrar as razões pelas quais os Estados adotam ou, principalmente, deixam de adotar os comportamentos prescritos pelos modelos teóricos. Esta possibilidade é fundamental para o aprimoramento dos modelos do campo. Em termos mais próximos desta pesquisa, a abertura para o levantamento histórico é um avanço da tradição realista incorporado pelo realismo neoclássico. Apesar de rejeitada pela perspectiva fortemente abstrata da proposta neorrealista em sua formulação inicial, “(...) a pesquisa histórica é fundamental para o trabalho dos realistas neoclássicos (...)” (HOBSON, LAWSON, 2008, p. 418, tradução nossa), especialmente devido à admissão de que variáveis de caráter interveniente são importantes na compreensão de atos passados e previsão de acontecimentos.

“Os princípios centrais do realismo neoclássico – que a distribuição das capacidades relativas é somente um fator que afeta as percepções de ameaça, e que as metas e propósitos para os quais o poder material são igualmente importantes – ressoam bem com a forma a qual muitos historiadores internacionais entendem a mudança e a estabilidade internacionais.” (ELMAN, ELMAN, 2001, p. 35, tradução nossa)

A natureza sistêmica do ambiente internacional, reconhecida pelo marco teórico da pesquisa, se expressa em termos reais no contexto da Guerra Fria e, como qualquer ligação entre teoria e realidade em termos das ciências sociais, deve ser posta em perspectiva das variações e desencaixes entre as duas partes.

A pesquisa histórica apresenta também fragilidades, mesmo após sua reabilitação perante a epistemologia das Relações Internacionais, e cabe debatê-las e apresentar formas de mitigá-las, a fim de garantir a validade do esforço apresentado. A diferença fundamental entre historiadores e cientistas políticos¹⁶, segundo Elman e Elman (2001), é o modo de compreender as causalidades. Os primeiros admitem as causalidades de forma contingente, enquanto os segundos buscam por relações de causa e consequência que sejam categóricas e reproduzíveis. A crítica de alguns setores da ciência política ao uso da história é a de que, ao inserir nuances e particularidades em excesso, a história obste a busca por correlações e causalidades sólidas, especialmente por tratar muitas vezes de casos singulares. A solução vem por meio da adaptação da narrativa histórica no método do *process-tracing*, por meio do qual o analista busca sequências cronológicas de eventos que sejam potencialmente causas de outros fenômenos.

Outra questão que se impõe sobre o uso da história na análise política de cunho teórico é a da familiaridade com a historiografia, "(...) definida como a escrita da história baseada em uma leitura crítica e seletiva das fontes que sintetize partes particulares de informação em uma descrição narrativa ou análise de um tema." (THIES, 2002, p. 351, tradução nossa). O cientista político, em tese, não possui treinamento para lidar com a pesquisa histórica, logo, seu trabalho em fontes primárias pode ser prejudicado tanto pela inabilidade em interpretar as informações encontradas quanto pela escassez de recursos como o tempo, o que impossibilita que ele se dedique à pesquisa de forma aprofundada. Quanto às fontes secundárias, ele pode ser acossado por problemas de viés e de seletividade. Ao contar com informações já trabalhadas previamente por outros pesquisadores, o cientista político pode basear suas pesquisas em relatos incompletos e/ou defasados em relação às evidências mais recentes, ou ainda, que apresentem versões parciais, levando à feitura de inferências enviesadas e incorretas. O cientista político pode também selecionar apenas os relatos históricos que

¹⁶ E pela alcunha de cientistas políticos, englobamos não somente os profissionais do campo da Ciência Política, mas também das Relações Internacionais e outros que lidem com os temas da área.

corroboram ou pareçam corroborar suas premissas, falha ainda mais grave caso não haja atenção para a historicidade dos conceitos, resultando em pesquisas cujas conclusões se aproximam de afirmações tautológicas e que sustentam possibilidades anacrônicas. Para evitar que tais problemas venham a dirimir a validade do trabalho, seguiremos as recomendações de Thies (2002) quanto ao uso de fontes históricas. Ao tratar de fontes primárias, buscaremos avaliar os documentos em seu contexto e de acordo com as informações disponíveis quando de sua feitura, assim como, sempre que possível, usaremos mais de uma fonte para abordar um mesmo tema, evitando assim uma perspectiva unilateral dos fatos. Quanto às fontes secundárias, buscaremos a pluralidade das fontes e da filiação historiográfica destas, assim como atentaremos para o contexto no qual os autores das fontes estão inseridos e não nos limitaremos às fontes que, a princípio, parecem confirmar as hipóteses do trabalho.

O presente capítulo se debruçará sobre o sistema internacional da Guerra Fria a fim de identificar as fundações sobre as quais a lógica da Guerra Fria se sustentava: quais eram as bases materiais da bipolaridade? Houve diferentes modos de condução do relacionamento entre polos durante o período? Como se dava a distribuição das capacidades entre as demais unidades do sistema? Consequentemente, qual a possibilidade de atuação dos demais Estados que não a União Soviética e os Estados Unidos da América? Para responder a tais questionamentos, será apresentado um resumo histórico do período da Guerra Fria, incluindo suas causas e seu encaixe em uma visão sistêmica, seguido de uma abordagem do período da *détente* – possíveis razões e características – e, por fim, uma breve análise das implicações da lógica da Guerra Fria, em especial da *détente*, para os Estados menos potentes.

3.1 Guerra Fria: origens, desenvolvimento e teoria

Não há consenso sobre quando exatamente começou o enfrentamento entre os Estados Unidos da América (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) - as duas maiores potências do planeta após o fim da Segunda Guerra Mundial. Segundo Gaddis (2006), antes mesmo do desfazimento da coalizão feita para a luta no conflito mundial já era possível afirmar que os dois países e seus respectivos aliados já se encontravam em estado de oposição, o que pode ser

atestado por meio das ações tomadas por ambas as partes para finalizar a luta contra a Alemanha e o Japão. O avanço rápido dos EUA para leste e da URSS para oeste no front europeu teria sido motivado pela necessidade de negar ao outro influência sobre os espaços percorridos após o fim do conflito, assim como o bombardeio nuclear de Hiroshima e Nagasaki teria sido não uma necessidade tática, mas uma ação de divulgação do poderio estadunidense com o fim de dissuadir uma maior expansão soviética sobre o arquipélago japonês¹⁷. O enfrentamento entre os países, segundo Gaddis (2006), seria provocado tanto pela posição relativa dos atores no sistema internacional, superiores a todos os demais, quanto pela incompatibilidade dos modelos de Estado e sociedade propostos por cada um deles.

Hobsbawm (1995), por sua vez, identifica as origens da Guerra Fria na avaliação que os dois Estados fizeram da conjuntura internacional nos anos imediatamente posteriores à Segunda Guerra Mundial. Os EUA viam na URSS um país dotado de um conjunto notável de capacidades: imensa extensão territorial, recursos como o carvão e o aço em abundância e forças armadas capacitadas – ainda que a duras penas, capazes de derrotar a eficiente máquina de guerra da Alemanha nazista. Ademais, figuras chave das instâncias decisórias dos EUA acreditavam em um pensamento político russo imutável, orientado pela constante sensação de insegurança. Como consequência, todas as ações soviéticas seriam efetuadas com vistas a sustentar uma política de força, cujo objetivo último seria a destruição total dos inimigos. Evidências dessa avaliação estadunidense, com ecos sobre seus aliados, podem ser encontradas no *Long Telegram*, comunicação diplomática que serviu de base para as relações entre os EUA e a URSS no período, e no *Sinews of Peace Speech*, no qual Winston Churchill cunhou a expressão “Cortina de Ferro” para designar a divisão entre os países europeus¹⁸. A União Soviética, por outro lado, estava ciente de sua posição como grande força no sistema internacional, mas reconhecia os EUA como a maior potência global, capaz de projetar suas forças a qualquer ponto do planeta, única detentora da tecnologia nuclear bélica e responsável por aproximadamente metade da produção econômica mundial. Dessa forma, os EUA seriam o único Estado capaz de retirar a URSS da posição segurança relativa obtida ao fim do conflito mundial, porém, não o fariam

¹⁷ A URSS avançou sobre as ilhas meridionais do arquipélago das Curilas, que até antes do conflito era dividido pelos dois países.

¹⁸ Ver KEENAN, 1946 e CHURCHILL, 1946

sem grandes custos. O impasse entre as posições dos dois países, que delinearía a política mundial nas décadas seguintes, pode ser sumariado nos seguintes termos: “(...) enquanto os EUA se preocupavam com o perigo de uma possível supremacia mundial soviética num dado momento futuro, Moscou se preocupava com a hegemonia de fato dos EUA, então exercida sobre todas as partes do mundo não ocupadas pelo Exército Vermelho.” (HOBSBAWM, 1995, p. 231).

A partir do início das hostilidades entre as duas superpotências e seus respectivos aliados, o enfrentamento passou a ser o ponto fundamental para a compreensão da política internacional. O antagonismo delineou as relações entre Estados em maior ou menor grau até seu fim, na transição entre as duas últimas décadas do século; sua condução, contudo, não se deu de forma constante ao longo dos quase cinquenta anos. Assim como no debate sobre as origens do embate entre EUA e URSS, não há consenso sobre a periodização exata da Guerra Fria. Hobsbawm (1996) divide a história da fase em duas grandes unidades: a primeira do fim da Segunda Guerra Mundial à crise do petróleo de 1973, a segunda deste marco à queda do Muro de Berlim em 1989, tendo como referencial uma abordagem totalizante, que salienta os eventos de grande monta, cujas consequências não se bastam no relacionamento dos dois polos, mas podem ser observadas em todas as unidades do sistema. Na primeira metade, o sistema é estável e comandado essencialmente pelos líderes de cada bloco, mas há progressivo ganho de poder pelas unidades menores. A segunda metade é caracterizada pela instabilidade provocada pelo ganho de poder dos Estados não-polos, e a instabilidade põe à prova a capacidade dos polos de se manter à frente, levando ao colapso do sistema bipolar.

Gaddis (2006) não constrói uma periodização explícita, mas deixa claro que a dinâmica de funcionamento da Guerra Fria se alterou ao longo do tempo, salientando a flexibilização da bipolaridade após a criação do Movimento dos Não-Alinhados em 1955, e, nos anos 1960, a ruptura sino-soviética e a busca da França gaulista por autonomia. Watson (1992) trata da Guerra Fria em cortes temáticos, não cronológicos, mas observa que “[...] Kruschev e depois particularmente Nixon e Kissinger exploraram as possibilidades de conter seu antagonismo, a conduzi-lo de forma menos cara e perigosa, especialmente por meio de um diálogo confidencial mais realista e de acordos de limitação de armas” (WATSON, 1992, p. 294, tradução nossa). Esse movimento, somado aos processos da descolonização e do

crescimento econômico de outros Estados desenvolvidos, gradualmente mitigou a dominância das superpotências (WATSON, 1992).

Nos três volumes sobre a história da Guerra Fria editados por Leffler e Westad (2010), está presente uma periodização em três partes. A primeira, caracterizada pela divisão explícita da política mundial em blocos liderados pelas superpotências e por atritos entre os blocos, vai do fim da Segunda Guerra Mundial até a Crise dos Mísseis de Cuba em 1962, ápice da lógica de confronto e do risco de conflito direto entre EUA e URSS. O segundo período vai de 1962 até 1975, quando da realização da Conferência de Helsinque, e é caracterizado pela busca de acomodação na bipolaridade por parte das duas superpotências e seus aliados, assim como pelo ganho de relevância dos países integrantes do Movimento dos Não-Alinhados no cálculo estratégico internacional. Por fim, o terceiro segmento da Guerra Fria identificado pelos autores vai de 1975 a 1991, encerrando o conflito com o colapso da União Soviética. Os principais traços do período são o retorno de uma confrontação mais direta entre os blocos, processo conduzido principalmente após a posse de Ronald Reagan como presidente dos EUA e a subsequente busca pela primazia militar do país. Saraiva (2001) também adota um arranjo tripartite para a história do período. Segundo o autor, de 1947 a 1968 as relações entre Estados foram dominadas pelos EUA e pela URSS, em um arranjo que progressivamente se abriu para novos atores. De 1969 a 1979, a nova fase do sistema internacional seria caracterizada por quatro linhas principais: a *détente* entre as superpotências, a diversidade de interesses entre os diversos Estados, a proposta terceiro-mundista da Nova Ordem Econômica Internacional e as crises financeira e energética como fatores de desestabilização do sistema. De 1979 em diante, a Guerra Fria entrou em sua fase final, marcada pela intensificação da disputa entre os EUA e a URSS, seguida de uma tentativa de acomodação do país socialista como potência em declínio e, em seguida, seu esfacelamento e o fim do conflito.

As leituras sobre a Guerra Fria são muitas, não havendo consenso sobre como definir em termos históricos o sistema internacional no período estudado; porém, o enquadramento teórico é bastante preciso ao definir o período, especialmente aquele do recorte da pesquisa, como o de uma bipolaridade. Escrevendo em 1979, Kenneth Waltz afirma que “(...) o sistema bipolar durou três décadas porque nenhum terceiro Estado foi capaz de desenvolver capacidades comparáveis àquelas dos Estados Unidos e da União Soviética” (WALTZ, 1979, p.

162, tradução nossa). A afirmação se sustenta quando analisamos os indicadores de capacidades do período: os gastos militares das duas superpotências são muito superiores aos de qualquer outro Estado – na década de 1970, EUA e URSS se alternavam nas primeiras colocações do ranking, e em nenhum momento o gasto militar da China, terceira colocada, chega a superar 1/3 do valor do segundo colocado (ver Tabela 1).

Tabela 1 - Gasto militar total (US\$ milhões - valor constante 1978) (continua)

Ano – 1970			Ano – 1973			Ano – 1976			Ano - 1979		
1	Estados Unidos	128844	1	União Soviética	140478	1	União Soviética	158225	1	União Soviética	166669
2	União Soviética	127762	2	Estados Unidos	112094	2	Estados Unidos	103303	2	Estados Unidos	112394
3	China	32933	3	China	35048	3	China	35980	3	China	38497
4	Alemanha Ocid.	17204	4	Alemanha Ocid.	20169	4	Alemanha Ocid.	20887	4	Alemanha Ocid.	21773
5	França	14450	5	França	14960	5	França	16882	5	França	19270
6	Reino Unido	12401	6	Reino Unido	14159	6	Reino Unido	14757	6	Reino Unido	15139
7	Polônia	6009	7	Polônia	7105	7	Irã	11047	7	Arábia Saudita	13240
8	Itália	5178	8	Japão	6841	8	Arábia Saudita	10233	8	Japão	9748
9	Japão	5153	9	Itália	6237	9	Japão	7913	9	Polônia	7778
10	Alemanha Orie.	5007	10	Alemanha Orie.	5622	10	Polônia	7847	10	Itália	6619
11	Irã	3465	11	Irã	5447	11	Alemanha Orie.	6088	11	Alemanha Orie.	6292
12	Holanda	3446	12	Israel	4121	12	Itália	5727	12	Holanda	4499
13	Canadá	3417	13	Holanda	3671	13	Holanda	3964	13	Israel	4341
14	Espanha	3158	14	Espanha	3389	14	Israel	3943	14	Canadá	3834
15	Austrália	2944	15	Canadá	3371	15	Canadá	3593	15	Índia	3420
16	Suécia	2817	16	Arábia Saudita	3306	16	Espanha	3400	16	Bélgica	3258
17	Índia	2606	17	Suécia	2927	17	Índia	3296	17	Suécia	3011
18	Arábia Saudita	2534	18	Índia	2626	18	Turquia	3010	18	Coreia do Sul	2838
19	Israel	2346	19	Austrália	2471	19	Suécia	2907	19	Iugoslávia	2664
20	Bélgica	2170	20	Bélgica	2451	20	Austrália	2899	20	Espanha	2652
21	Nigéria	1880	21	Brasil	1843	21	Bélgica	2894	21	Austrália	2624
22	Brasil	1460	22	Turquia	1562	22	Coreia do Sul	2233	22	Turquia	2307
23	Turquia	1343	23	Coreia do Norte	1550	23	Brasil	2110	23	Noruega	2246
24	Egito	1161	24	Nigéria	1491	24	África do Sul	2043	24	Indonésia	1937
25	Iugoslávia	1031	25	Egito	1444	25	Nigéria	2033	25	Egito	1717
26	Argentina	984	26	Iugoslávia	1228	26	Iugoslávia	2033	26	Argentina	1713
27	Noruega	965	27	África do Sul	1061	27	Egito	1571	27	África do Sul	1602
28	Coreia do Norte	954	28	Indonésia	1026	28	Coreia do Norte	1481	28	Brasil	1580
29	Indonésia	915	29	Noruega	997	29	Indonésia	1479	29	Nigéria	1531
30	Portugal	873	30	Coreia do Sul	995	30	Argentina	1464	30	Coreia do Norte	1208
31	Coreia do Sul	814	31	Paquistão	950	31	Noruega	1164	31	Paquistão	980
32	Paquistão	762	32	Portugal	938	32	Paquistão	997	32	Portugal	640
33	África do Sul	762	33	Argentina	859	33	Portugal	659	33	Venezuela	522

34	Venezuela	462	34	Venezuela	555	34	Venezuela	635	34	Peru	449
35	México	413	35	México	521	35	México	627	35	México	428
36	Zaire	323	36	Chile	439	36	Peru	545	36	Chile	413
37	Chile	318	37	Peru	338	37	Chile	254	37	Colômbia	199
38	Peru	263	38	Colômbia	205	38	Zaire	189	38	Equador	142
39	Colômbia	205	39	Zaire	198	39	Colômbia	187	39	Uruguai	115
40	Uruguai	83	40	Equador	99	40	Equador	144	40	Bolívia	79
41	Equador	76	41	Uruguai	98	41	Uruguai	117	41	Zaire	50
42	Bolívia	49	42	Bolívia	50	42	Bolívia	84	42	Paraguai	33
43	Paraguai	25	43	Paraguai	22	43	Paraguai	29	43	Guiana	15
44	Guiana	6	44	Guiana	6	44	Guiana	22	44	Irã	n/a
45	Suriname	n/a	45	Suriname	n/a	45	Suriname	n/a	45	Suriname	n/a

Fonte: STATE, 1982

A situação de bipolaridade se reforça ao averiguarmos as capacidades nucleares dos Estados. Enquanto a União Soviética começa a década de 1970 com mais de dez mil ogivas nucleares, e os Estados Unidos, mais de vinte e cinco mil, o terceiro colocado no ranking, o Reino Unido, possui 280 artefatos. No fim do período, em 1979, a URSS toma a liderança no quesito, contando com quase vinte e oito mil ogivas, deixando para trás os EUA, com aproximadamente vinte e cinco mil. O terceiro lugar permanece com o Reino Unido e seus 350 artefatos, situação que configura claramente uma bipolaridade, especialmente se considerado que os dois maiores detentores de armamentos nucleares possuíam, desde o início da década de 1960, mísseis balísticos de alcance intercontinental, cujo alcance compraz a maior parte do globo terrestre (NORRIS, KRISTENSEN, 2006) (ver tabela 2).

Tabela 2 - Número de ogivas nucleares

Ano – 1970			Ano – 1973			Ano – 1976			Ano – 1979		
1	Estados Unidos	26662	1	Estados Unidos	28999	1	Estados Unidos	25579	1	União Soviética	27935
2	União Soviética	11643	2	União Soviética	15915	2	União Soviética	21205	2	Estados Unidos	24826
3	Reino Unido	280	3	Reino Unido	275	3	Reino Unido	350	3	Reino Unido	350
4	França	36	4	França	116	4	França	212	4	França	235
5	China	75	5	China	150	5	China	190	5	China	235

Fonte: Norris; Kristensen, 2006

Como todo conceito abstrato, formulado para fornecer uma possibilidade de explicação dos fenômenos reais, a bipolaridade do sistema internacional não é absoluta. Mesmo ao tratarmos de dados brutos, é possível encontrar indicadores que relativizam o predomínio dos Estados Unidos e da União Soviética sobre o sistema internacional do período, e que não apenas salientam a natureza estilizada da leitura do sistema enquanto bipolar, como também auxiliam a abrir caminho para pensar na ação das unidades menores do sistema, assim como servem de chave para compreender alguns fatos da política mundial no período analisado. Um exemplo é a evolução econômica internacional no período. No início da década de 1970, o produto interno bruto (PIB) dos Estados Unidos é o maior do mundo, superando a marca de um trilhão de dólares. Este valor consiste em mais do que o dobro do produto econômico da União Soviética, dona da segunda maior economia do planeta, - cerca de US\$ 430 bilhões. O PIB soviético, por sua vez, é um pouco maior que o dobro do japonês e alemão ocidental – terceira e quarta economias mundiais, por volta dos US\$ 200 bilhões. Essa situação inicial deixa claro que, de fato, os EUA e a URSS são os dois principais Estados do sistema, porém, não é possível classificar o quadro econômico como uma bipolaridade. A grande superioridade do primeiro colocado sobre o segundo não permite falar em bipolaridade, já que um polo é uma unidade cujas capacidades estão acima daquelas dos demais integrantes do sistema e que, salvo no longo prazo, não pode ser alcançado. Não havendo paridade entre os dois primeiros colocados, a bipolaridade é negada.

O quadro é ainda mais matizado se analisarmos o final do período em tela. Em 1979, o PIB estadunidense é de aproximadamente US\$ 2 trilhões e meio de, enquanto o segundo maior PIB mundial é o do Japão, com pouco mais de US\$ 1 trilhão, que ultrapassa a União Soviética, com US\$ 900 bilhões. O quarto lugar na listagem é a Alemanha Ocidental, cujo PIB atinge a marca de US\$ 850 bilhões. A leitura dos dados indica que, se no momento já não seria apropriado transpor a bipolaridade em termos militares para o quadro econômico, a situação é ainda mais complexa no fim da década de 1970, uma vez que a URSS, um dos polos do sistema, não é uma das duas maiores economias. Ademais, a diferença entre o

segundo lugar e o quarto lugar na listagem é de menos de US\$ 200 bilhões, o que indica, em uma leitura bruta, uma multipolaridade econômica¹⁹ (ver tabela 3).

Tabela 3 - Produto Interno Bruto (US\$ bilhões)

Ano – 1970			Ano – 1973			Ano – 1976			Ano – 1979		
1	Estados Unidos	1.024,8	1	Estados Unidos	1.369,3	1	Estados Unidos	1.809,1	1	Estados Unidos	2.543,5
2	União Soviética	433,0	2	União Soviética	618,0	2	União Soviética	689,0	2	Japão	1.037,5
3	Japão	209,1	3	Japão	424,9	3	Japão	576,4	3	União Soviética	902,0
4	Alemanha Ocid.	208,9	4	Alemanha Ocid.	385,5	4	Alemanha Ocid.	503,0	4	Alemanha Ocid.	852,9
5	França	146,4	5	França	261,5	5	França	367,3	5	França	605,0
6	Reino Unido	124,8	6	Reino Unido	183,0	6	Reino Unido	227,2	6	Reino Unido	422,5
7	Itália	109,3	7	Itália	169,1	7	Itália	216,5	7	Itália	379,3
8	China	91,5	8	China	136,8	8	Canadá	202,8	8	Canadá	238,7
9	Canadá	86,3	9	Canadá	128,9	9	Brasil	152,7	9	Brasil	225,0
10	Índia	63,0	10	Índia	87,9	10	China	151,6	10	Espanha	208,4
11	Brasil	42,3	11	Brasil	79,3	11	Espanha	115,1	11	China	176,6
12	Austrália	41,3	12	Espanha	76,4	12	Austrália	104,9	12	Holanda	166,4
13	Espanha	39,8	13	Holanda	66,9	13	Índia	104,1	13	Índia	155,3
14	México	35,5	14	Austrália	63,7	14	Holanda	101,7	14	Austrália	134,7
15	Suécia	35,4	15	México	55,3	15	México	89,0	15	México	134,5
16	Holanda	35,4	16	Suécia	55,2	16	Suécia	83,1	16	Bélgica	114,9
17	Argentina	31,6	17	Argentina	52,5	17	Bélgica	70,2	17	Suécia	114,7
18	Bélgica	26,4	18	Bélgica	47,2	18	Arábia Saudita	63,8	18	Arábia Saudita	111,7
19	África do Sul	17,9	19	Dinamarca	30,0	19	Irã	63,6	19	Turquia	89,4
20	Turquia	17,1	20	Austria	29,2	20	Turquia	51,3	20	Irã	86,2

Fonte: WDI, 2013; Kushnir, 2013

A análise de questões militares também pode indicar contextos diferentes daqueles previstos pela bipolaridade posta em termos abstratos. O número de efetivos empregados nas forças armadas, fator de fundamental relevância para o cálculo de dotação de poder no sistema internacional, é um dos exemplos disso, no período analisado. Se no início da década de 1970, a União Soviética e os Estados Unidos são os dois países com o maior número de pessoas empregadas nas forças armadas – quatro milhões e trezentos mil no primeiro país, três milhões e setenta mil

¹⁹ Uma leitura sofisticada deveria incluir o modelo de desenvolvimento econômico de cada uma das unidades e a interdependência entre elas, além de outros aspectos. Contudo, como a apresentação dos dados cumpre papel referencial, com fins de apresentar as proximidades entre a realidade e a teoria, assim como fornecer um contexto para a análise do caso brasileiro, acreditamos que os aspectos levantados até o momento bastam.

no segundo -, já em 1973 a China toma o segundo posto. O crescimento dos efetivos militares chineses continua até o fim da década, quando o país se aproxima das cifras soviéticas – em 1979, o primeiro lugar possui quatro milhões e oitocentas mil pessoas nas forças armadas, enquanto o segundo conta com quatro milhões e quinhentas mil pessoas. Os Estados Unidos, por sua vez, apresentam uma redução nos efetivos militares ao longo da década, dos mais de três milhões do início do período para os pouco mais de dois milhões em 1979, estando mais próximos da Índia, país da quarta colocação no ranking do que da China, na segunda posição (ver tabela 4).

Tabela 4 - Efetivo militar (milhares de pessoas) (continua)

Ano – 1970			Ano – 1973			Ano – 1976			Ano – 1979		
1	União Soviética	4300	1	União Soviética	4500	1	União Soviética	4600	1	União Soviética	4800
2	Estados Unidos	3070	2	China	3250	2	China	4300	2	China	4500
3	China	2850	3	Estados Unidos	2250	3	Estados Unidos	2100	3	Estados Unidos	2047
4	Índia	1550	4	Índia	1620	4	Índia	1440	4	Índia	1104
5	Coreia do Sul	645	5	Coreia do Sul	634	5	Coreia do Sul	610	5	Turquia	717
6	França	570	6	França	560	6	Paquistão	604	6	Coreia do Norte	678
7	Turquia	540	7	Turquia	545	7	França	585	7	Coreia do Sul	600
8	Alemanha Ocid.	510	8	Itália	520	8	Coreia do Norte	500	8	França	575
9	Coreia do Norte	438	9	Alemanha Ocid.	505	9	Alemanha Ocid.	495	9	Itália	500
10	Itália	435	10	Coreia do Norte	470	10	Turquia	460	10	Alemanha Ocid.	495
11	Paquistão	390	11	Paquistão	466	11	Brasil	450	11	Brasil	450
12	Brasil	375	12	Brasil	420	12	Polônia	435	12	Paquistão	439
13	Reino Unido	375	13	Egito	390	13	Itália	432	13	Irã	425
14	Espanha	365	14	Reino Unido	370	14	Irã	420	14	Polônia	425
15	Indonésia	358	15	Espanha	365	15	Egito	400	15	Egito	395
16	Polônia	314	16	Polônia	328	16	Espanha	368	16	Espanha	349
17	Iugoslávia	257	17	Indonésia	310	17	Reino Unido	344	17	Reino Unido	328
18	Egito	255	18	Nigéria	305	18	Iugoslávia	275	18	Iugoslávia	260
19	Irã	245	19	Irã	285	19	Nigéria	270	19	Indonésia	242
20	Japão	236	20	Portugal	260	20	Indonésia	257	20	Japão	241
21	Portugal	230	21	Iugoslávia	258	21	Japão	236	21	Alemanha Orie.	228
22	Colômbia	205	22	Japão	233	22	Alemanha Orie.	220	22	Colômbia	199
23	Alemanha Orie.	202	23	Colômbia	205	23	Israel	190	23	Israel	165
24	Nigéria	200	24	Alemanha Orie.	202	24	Colômbia	187	24	Nigéria	164
25	Argentina	140	25	Argentina	160	25	Argentina	155	25	Argentina	155
26	Holanda	115	26	Israel	130	26	Holanda	112	26	México	145
27	Bélgica	110	27	Holanda	115	27	Chile	111	27	Peru	125
28	Israel	105	28	Bélgica	105	28	México	100	28	Chile	111
29	Canadá	95	29	Canadá	85	29	Peru	100	29	Bélgica	107

30	Austrália	86	30	México	80	30	Arábia Saudita	95	30	Holanda	107
31	México	80	31	Chile	75	31	Bélgica	87	31	Portugal	83
32	Peru	80	32	Peru	75	32	Canadá	78	32	Canadá	80
33	Suécia	75	33	Arábia Saudita	75	33	Austrália	71	33	Austrália	71
34	Chile	70	34	Suécia	75	34	Suécia	66	34	África do Sul	70
35	Arábia Saudita	65	35	Austrália	71	35	Portugal	60	35	Suécia	68
36	Venezuela	45	36	Zaire	65	36	África do Sul	59	36	Venezuela	55
37	Zaire	45	37	Venezuela	50	37	Venezuela	55	37	Arábia Saudita	50
38	África do Sul	40	38	África do Sul	40	38	Zaire	55	38	Noruega	39
39	Noruega	35	39	Noruega	35	39	Noruega	39	39	Equador	35
40	Paraguai	20	40	Equador	20	40	Uruguai	28	40	Uruguai	28
41	Uruguai	18	41	Uruguai	20	41	Equador	24	41	Zaire	23
42	Bolívia	17	42	Bolívia	18	42	Bolívia	22	42	Bolívia	20
43	Equador	16	43	Paraguai	15	43	Paraguai	15	43	Paraguai	15
44	Guiana	4	44	Guiana	4	44	Guiana	5	44	Guiana	7
45	Suriname	n/a	45	Suriname	n/a	45	Suriname	1	45	Suriname	1

Fonte: STATE, 1982

Os dados expostos permitem afirmar que no período em questão, o sistema internacional pode ser caracterizado como uma bipolaridade capitaneada pelos Estados Unidos e pela União Soviética. A superioridade nos gastos militares e na posse de armamentos nucleares, dois fatores de suma importância para a construção de bases de poder, indica a primazia destes Estados sobre os demais. Mesmo nos aspectos nos quais a liderança dos dois países é relativa, ou mesmo não tão evidente, como no número de efetivos militares e na produção econômica, ambos figuram como atores de destaque, capazes de gerar efeitos sobre o sistema internacional por si mesmos. A situação bipolar do sistema internacional tem implicações importantes para a análise da conjuntura internacional do período – assim como para a análise do caso brasileiro - e que podem ser inferidas a partir da própria teoria realista. Primeiramente, “[A] simplicidade das relações [entre as superpotências] em um mundo bipolar e as fortes pressões geradas tornam os dois poderes conservadores (...)” (WALTZ, 1979, P. 174, tradução nossa). Essa afirmação não dá subsídios suficientes para fazer previsões de como agirão os dois poderes na tentativa de serem conservadores, porém, o distanciamento histórico em relação ao período permite identificar a política da *détente* como o conjunto das práticas voltadas para o estabelecimento de uma convivência não conflituosa entre

as superpotências. Na próxima seção do trabalho nos aprofundaremos em como a *détente* ocorreu e quais seus efeitos para os demais Estados.

Em segundo lugar, e mais importante, é necessário observar que, em sua busca pela sobrevivência as superpotências só podem contar consigo mesmas, uma vez que as capacidades dos possíveis aliados são pouco ou nada relevantes em termos estratégicos para conter a superpotência adversária. Logo, “[...] Em um mundo bipolar, os líderes [das superpotências] são livres para definir suas ações sem ceder aos desejos de membros menores da aliança. Pela mesma lógica, os últimos são livres para não seguir a política que foi adotada.” (WALTZ, 1979, p.184, tradução nossa). Essa afirmação de cunho teórico encontra reflexos vívidos nos acontecimentos históricos, e é fundamental para compreendermos o comportamento dos demais Estados no período.

3.2 A *Détente* e as periferias do poder

Como salientado, a estrutura do poder no sistema internacional conformava-se com a bipolaridade delineada em termos teóricos, porém, cabe analisar como os Estados processavam essa situação em termos concretos. A condução das políticas externas, sob os constrangimentos impostos pela estrutura sistêmica, importa, uma vez que é por meio delas que os Estados podem aproveitar possibilidades propiciadas pelo quadro sistêmico maior. Parece pertinente começarmos pela análise da *détente*, política levada a cabo pelas duas superpotências ao longo do período. Observada a ausência de consenso sobre a duração exata dessa política, trataremos do conjunto de eventos orientados por sua lógica, sem preocupação em delimitar precisamente sua duração, mas tendo o início do governo Reagan e o estabelecimento da “nova Guerra Fria” como marco final.

Segundo Hobsbawm (1995), a *détente* consistiu em uma reavaliação do relacionamento entre as superpotências, realizada pelas duas partes após momentos nos quais houve possibilidade de enfrentamento direto entre elas, como a construção do Muro de Berlim em 1961 e a crise dos mísseis de Cuba, em 1962. “[...] o resultado líquido dessa fase de ameaças e provocações mútuas foi um sistema internacional relativamente estabilizado, e um acordo tácito das duas superpotências para não assustar uma à outra e ao mundo.” (HOBBSAWM, 1995, p.240). A acomodação viria a calhar em um momento no qual tanto os Estados

Unidos quanto a União Soviética enfrentavam desafios de menor escala, mas ainda assim relevantes, especialmente para a ação em curto prazo.

Os EUA voltavam sua atenção para duas áreas de interesse, a América Latina e o Sudeste Asiático. No continente americano, a revolução cubana e a subsequente aproximação de Cuba ao socialismo mostravam os EUA que, apesar de sua preponderância continental, o país não poderia considerar a região como área segura. No Sudeste Asiático, o movimento de independência da Indochina evoluíra para uma disputa entre forças capitalistas e socialistas, e, sendo a região de interesse estratégico para os EUA desde a administração Eisenhower²⁰, requeria intervenção. Após 1965, o envolvimento estadunidense no Vietnã cresceu de forma exponencial, se tornando a principal pauta da política exterior do país e demandando grandes montantes de recursos financeiros e humanos do setor militar.

A moderação no relacionamento entre as superpotências oferecido pela *détente* também era favorável à União Soviética. Em meados da década de 1960, as relações do país com a China se deterioravam a passos largos – o Grande Salto para a Frente chinês deixava claras as intenções do país de não se tornar um satélite soviético, ao contrário do que propugnavam setores do Estado soviético. Em 1964, concomitantemente à queda de Krushev, houve a cisma definitiva entre os dois países (GADDIS, 2005). O aparecimento da rivalidade com um grande Estado vizinho e dotado de capacidade nuclear tornava racional a opção de refrear o comportamento soviético em relação aos EUA da mesma forma que os desafios no sudeste asiático o faziam para os Estados Unidos. “[...] a *détente* procurava congelar a Guerra Fria como estava. Seu propósito não era o fim do conflito (...) mas estabelecer regras segundo as quais ele seria conduzido: evitar colisões militares diretas, respeitar as esferas de influência existentes [...]” (GADDIS, 2005, p. 190).

As justificativas para a manutenção da *détente* se mantiveram relacionadas às necessidades de contenção da disputa geopolítica entre as superpotências, mas se alteraram ao longo do período. Ao final da década de 1960 e início da de 1970, a União Soviética buscava assegurar que se mantinha como uma superpotência após o revés sofrido quando da primeira aplicação da Doutrina Brejnev – a invasão da Tchecoslováquia em 1968 se mostrara surpreendente custosa para uma

²⁰ Durante sua presidência foi cunhada a Teoria do Dominó, segundo a qual caso um Estado da região fosse dominado por forças socialistas, ele poderia provocar o mesmo ao seu redor, como uma fileira de dominós que se derrubam em sequência (GADDIS, 2005)

superpotência. Processo semelhante acontecia nos Estados Unidos, cujo engajamento militar no Vietnã chegara ao seu auge, sem sinais de que poderia resultar em vitória, e cuja situação política interna era complicada graças a uma série de protestos de diversos grupos sociais (HOBBSAWM, 1995; GADDIS, 2005). A *détente*, enquanto forma de concertação entre as superpotências, serviu como forma de garantir que, apesar dos problemas, as grandes pautas da política internacional continuariam a passar pelo crivo da URSS e dos EUA.

Os primeiros resultados da *détente* começaram a aparecer no início da década de 1970. Em 1972 o presidente Nixon foi a Moscou, na primeira visita de um presidente americano à União Soviética desde a Segunda Guerra Mundial, ato que gerou um acordo de princípios na relação entre os dois países, um acordo comercial e, fato principal, encerrou as negociações do *Strategic Arms Limitation Talks* (SALT), instrumento de limitação do armamento nuclear (SCHULZINGER, 2008). O acordo foi o primeiro instrumento bilateral a tratar da questão nuclear em seus aspectos bélicos e firmou entre as partes uma redução no número de mísseis, além de vedar a possibilidade do desenvolvimento de um sistema antimíssil balístico. O SALT teve poucos efeitos reais sobre a corrida armamentista já que, ao limitar o número de mísseis, mas não o número de ogivas, permitiu que os países desenvolvessem a tecnologia *Multiple independent-targetable reentry vehicles* (MIRV), cujo avanço era permitir que cada míssil levasse mais de uma ogiva, cada uma direcionada para um alvo diferente (SLANTCHEV, 2009).

O movimento de contenção continua até seu ápice em julho de 1975, quando os Estados Unidos e a União Soviética, em conjunto com países europeus, membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e do Pacto de Varsóvia, assinam o Tratado de Helsinki. O acordo foi negociado em torno de quatro grupos temáticos, tratando das relações políticas na Europa, da cooperação entre os signatários, de temas humanitários e de medidas de seguimento das tratativas. A URSS encarou sua assinatura como uma vitória, uma vez que no campo das relações políticas, o tratado garantia as fronteiras europeias vigentes no momento, o que consolidava sua liderança na zona de países satélites na Europa Oriental. Os EUA viram, em um primeiro momento, como satisfatória a inclusão do apoio à Declaração Universal dos Direitos Humanos no tratado. Ambos os países, pouco tempo depois, rejeitaram os ganhos obtidos pelo trabalho, justamente pelo que o outro percebia como uma conquista: o Tratado passou a ser usado como fonte de

legitimidade para os grupos dissidentes por toda a Europa Oriental e União Soviética; nos EUA, as garantias políticas cedidas à URSS foram mal recebidas pela comunidade associada à política externa e se tornou uma arma eleitoral para o pleito do ano seguinte (TUCKER, 2007; GADDIS, 2005).

Se a partir de 1975 o relacionamento entre as superpotências entra em decadência, as razões da deterioração têm início alguns anos antes. Para os EUA, a questão remonta a 1973, quando o Acordo de Paris encerra as hostilidades entre os EUA e o Vietnã, dando início à retirada das tropas estadunidenses do país no Sudeste Asiático. O processo de saída foi completado em 1975 e seu término reduziu a debilidade estratégica do país, fator imprescindível de cálculo quando do começo da *détente* (HOBSBAWM, 1995). A crise institucional interna provocada pelo escândalo de *Watergate*, seguida da renúncia do presidente Nixon e a consequente curta presidência de Gerald Ford, também colaborou para a desconstrução da *détente*. O aparato de política externa dos EUA cresceu sob a presidência Nixon, porém, o crescimento foi proporcional à personalização de sua condução – mesmo a manutenção de Henry Kissinger nos quadros governamentais, agora como secretário de Estado, não impediu que o período em que Gerald Ford esteve à frente da Casa Branca sofresse com a falta de iniciativas externas (SCHULZINGER, 2008). A exceção foi justamente o fator derradeiro de desmonte da *détente* no que toca o país: sua aproximação da China. No início da década de 1970, o presidente Nixon e seu chefe do Conselho de Segurança Nacional, Henry Kissinger, arquitetaram uma aproximação para com a China comunista – as credenciais anti-comunistas de Nixon permitiam que ele o fizesse sem sofrer ataques -, aproveitando justamente a cisma desta com a União Soviética. Em 1971 os EUA permitem que o país ocupe o assento até então pertencente a Taiwan e em 1972, Richard Nixon faz a primeira viagem de um presidente estadunidense ao país, dando início a um intercâmbio que culminaria com o estabelecimento de relações diplomáticas em dezembro de 1978²¹.

Pelo lado soviético, a *détente* passou a ser desmontada graças à aproximação americana da China, potência vizinha cujos inegáveis atributos

²¹ Segundo Kissinger (1994), o estabelecimento de relações oficiais foi ato de caráter quase simbólico, uma vez que desde a visita de Nixon em 1972 já havia crescente relacionamento entre oficiais de ambos os países. Segundo observação espirituosa do autor, a elevação do escritório mantido pelos EUA em Pequim para o status de embaixada consistiu praticamente apenas na troca de uma placa na entrada do prédio.

econômicos e militares impediam que o país se sentisse confortável com a mera administração de crises pontuais. O início do desaquecimento econômico do bloco soviético – crescimento cada vez mais lento do produto interno bruto, em parte por cota dos crescentes gastos do setor militar, e a elevação da dívida em resultado do *consumismo goulash*, isto é, o aumento do consumo de bens industrializados não-duráveis – também contribuiu para fragilizar a União Soviética (OUIMET, 2003). O último episódio conducente ao fim da *détente* pelo lado soviético ocorreu com a chegada de Leonid Brejnev ao *presidium* da URSS. Ainda que já fosse o líder do partido e, logo, do governo soviético desde 1964, a sua alçada à liderança do Estado em 1977 trouxe consigo uma reformulação da doutrina que levava seu nome, dotando-a de menos tolerância com os Estados-satélites, com os partidos comunistas da Europa Ocidental e com disputas regionais; e radicalizando a retórica externa (TUCKER, 2007; OUIMET, 2003).

A *détente* termina com a série de eventos ocorridos ao longo de 1979, que explicitaram as tensões entre a URSS e os EUA e trouxeram à baila novos atores que não viam como adequada a estratégia de acomodação entre eles. Em termos factuais, a invasão soviética ao Afeganistão sinalizou a disposição do país em intervir claramente em casos externos, o que contrariava o refreamento tácito até então em vigor. Nos EUA, a crise dos reféns estadunidenses no Irã e a estagnação econômica do país consolidaram a impressão de que o país estava ficando em segundo na Guerra Fria, já desenvolvida antes em campos especializados, como as burocracias responsáveis pela avaliação de gastos militares e alcance estratégico (WALSH, 2008). A eleição de Ronald Reagan, candidato à presidência cuja proposta central de política externa era a reconstrução da postura de confronto com a União Soviética, foi o ato final da *détente* (HOBSBAWM, 1995).

A política internacional do período, porém, não estava confinada ao relacionamento entre as superpotências. Ao diminuir a importância das questões militares, a *détente* entre os EUA e a URSS valorizou outros atributos, como o poder econômico, e deu espaço de manobra para países com menos capacidades. Na Europa, as questões acerca da segurança continental e o processo de tentativa e erro da coordenação política e econômica dominavam a pauta no final da década de 1960 e ao longo do decênio seguinte. Em 1966, alegando discordar da ação estadunidense no sudeste asiático, o presidente francês Charles de Gaulle retira seu país do setor de cooperação militar da OTAN. Este passo foi o primeiro na

relativização da separação europeia entre blocos liderados pelas superpotências, e teve seguimento na criação da *Ostpolitik* alemã ocidental. A coalizção social-democrata, liderada pelo chanceler Willy Brandt, chegou ao poder na Alemanha Ocidental em 1969 e alterou as relações do país com o leste europeu, em especial com a Alemanha Oriental, buscando a cooperação e, mais importante, consolidando as fronteiras da região, evitando assim a possível elevação de tensões quanto ao tema (GADDIS, 2005; SARAIVA, 2001). A política de boas relações com o leste europeu foi mantida pela Alemanha até o fim da Guerra Fria, mesmo com as mudanças do gabinete nas décadas seguintes. A Guerra do Yom Kippur e a subsequente crise do petróleo de 1973 foram incentivos à ação concertada na Europa, contudo, fatores particulares levaram os países europeus a seguirem trajetórias diferentes - a Alemanha Ocidental não podia abrir mão de seu relacionamento com os EUA, abrindo somente uma brecha para a *Ostpolitik*; a França, mesmo anos após a saída de de Gaulle do poder, ainda buscava se acomodar entre a integração continental e a autonomia; e o Reino Unido buscava uma estrutura de ação bilateral em relação ao continente, mantendo distância de diálogos sobre uma ação europeia comum (MOCKLI, 2008).

Na Ásia, o movimento de triangulação da *détente* realizado pelos EUA com sua aproximação da China era complementado pela ascensão japonesa. A reconstrução da estrutura do país realizada no pós-Segunda Guerra Mundial frutificava em níveis elevados de crescimento econômico, raramente iguais em economias desenvolvidas a qualquer momento da história, garantidos pela proteção militar estadunidense (HOBSBAWM, 1995). O país tornava-se um polo importante de articulação para temas não diretamente relacionados com a disputa da Guerra Fria, aumentando principalmente sua participação em iniciativas de cooperação, à semelhança dos países europeus.

Nas regiões de menor desenvolvimento, a pauta política girava ainda em torno da descolonização, processo ainda em curso, e suas consequências, cujo primeiro sinal fora emitido quando da Conferência de Bandung de 1955 e a criação do grupo de países não-alinhados. “Na década de 1970, tornou-se evidente que nenhum nome ou rótulo individual podia cobrir adequadamente um conjunto de países cada vez mais divergentes.” (HOBSBAWM, 1995, p. 353) Além das crescentes diferenças dos níveis de desenvolvimento econômico entre os países do chamado Terceiro Mundo, havia as diferentes condutas relativas à *détente*. A Índia

preocupava-se primeiramente com a dinâmica de segurança de sua região, na qual a China figurava como principal ameaça, e motivava a aproximação com a União Soviética e o desenvolvimento de um programa nuclear bélico. Em maio de 1974 o país detonou seu primeiro artefato nuclear, o que era uma exibição de poder para a China e um claro protesto contra o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), do qual o país não era parte. Na África, estava em curso um duplo jogo de xadrez, no qual as superpotências buscavam cooptar grupos políticos dos Estados em formação, evitando intervir diretamente e logo, escalar as disputa, mas também eram usadas por estes grupos para a satisfação de seus objetivos. A independência de Angola em 1975 envolveu a participação indireta dos EUA e da URSS, mas também de Cuba e da África do Sul, além dos grupos locais como o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA); no chifre da África, a disputa entre a Somália e a Etiópia em 1977 envolveu a troca de alinhamentos entre as superpotências; no mesmo período, devido a sua proximidade com Israel, o regime do *apartheid* sul-africano passou a ser hostilizado pelos países árabes (FREY, 2006; GADDIS, 2005; SARAIVA, 2001).

No Oriente Médio, a dinâmica local de antagonismo entre Israel e os Estados árabes desaguou na Guerra do Yom Kippur, acontecimento de fundamental importância não apenas por ter se mostrado como um momento crítico da *détente* – EUA e URSS, após apoiarem seus aliados locais, agiram para conter a disputa antes que ela requeresse envolvimento direto (SCHULZINGER, 2008) – mas por ter provocado a primeira crise do preço do petróleo. A Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), em resposta ao apoio dado pelos EUA e por países ocidentais a Israel, aumentou em 70% o preço do barril de petróleo. As consequências foram imediatas, como a elevação ainda mais alta nos preços do mercado futuro do produto e o aumento da inflação, especialmente nas economias desenvolvidas, cujo nível de dependência do produto é alto. O impacto destes eventos foi alto sobre a economia mundial, levando alguns autores, como Hobsbawm (1995), a identifica-los como o marco final da maior era de estabilidade e progresso econômico da história. Mais importante é que, à época, eles foram interpretados por parte dos países periféricos como mais um golpe para as economias desenvolvidas, sequência do abandono estadunidense dos acordos de Bretton Woods, ato que levou à desvalorização do dólar (SCHULZINGER, 2008).

Na América Latina,

“[...] as rupturas globais do fim dos anos 1960 e início dos anos 1970 provocaram um desafio latino-americano à hegemonia dos EUA e do ocidente na política mundial e nas relações econômicas. Dentro da América Latina, os maiores eventos internacionais do período foram interpretados como representando um declínio no poder dos EUA e do ocidente.” (BRANDS, 2008, p. 109, tradução nossa).

As iniciativas em favor do reajuste da política internacional, com a busca de melhores termos de inserção dos países em desenvolvimento no sistema internacional, proliferaram no período, auxiliadas principalmente pelo período de bonança econômica, cujas origens estavam em parte na alta dos preços da *commodities*, como o petróleo, em parte na consolidação dos processos de industrialização por substituição de importações (HOBBSBAMW, 1995). Cuba, como já sinalizado, teve papel ativo na defesa de governos e grupos de inspiração marxista na América Latina e na África (GADDIS, 2005) O México, apesar da dependência econômica dos Estados Unidos, estabeleceu relações com diversos países do campo socialista e aproximou-se de Cuba e do Chile sob a presidência Allende – esta própria uma experiência democrática de reordenamento econômico e de inserção internacional, abortada em seu início. A Venezuela, beneficiada pela elevação dos preços do petróleo, principal item de sua pauta de exportação, também estabeleceu relações com Estados socialistas, se aproximou dos países árabes, e durante a presidência de Carlos Andrés Perez, tomou a liderança para tentar estabelecer um diálogo Norte-Sul nos âmbitos continental e global, além de ter incentivado o Sistema Econômico Latino-Americano. (LIMA, KFURI, 2007; SARAIVA, 2001).

3.3 Considerações finais

O sistema internacional do período da *détente*, aqui definido entre 1965 e 1979, pode ser lido como um sistema bipolar, conforme a caracterização feita por Waltz (1979). Obviamente, há pontos descontraídos entre a bipolaridade ideal e a encontrada na realidade, notadamente nos termos econômicos – fatores não essenciais, mas contribuintes para a geração de poder. Essa conjuntura, a qual a estrutura teórica prevê como estável, foi traduzida na conduta moderada por parte

das superpotências em seu relacionamento direto e no tratamento de temas candentes da política internacional.

A moderação das superpotências, com ênfase na minimização de riscos conjunturais à segurança, abriu espaço para a atuação de outros Estados. Como exposto, o período foi fértil em acontecimentos e iniciativas por parte de países das mais diversas regiões, movimento propiciado pelo relativo retraimento das superpotências e, em alguns casos, incentivado pelo entendimento de que este movimento era motivado por um declínio em suas capacidades – as dificuldades encontradas pela ação militar soviética na Tchecoslováquia e, mais tarde, pelos estadunidenses no Vietnã, e a instabilidade no sistema econômico capitalista. Esta conjuntura é fundamental para compreender a atuação externa brasileira no período, tema do próximo capítulo.

4 BRASIL: ESTADO E POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO GEISEL

O presente capítulo consiste no núcleo da pesquisa deste trabalho, no qual serão apresentadas as leituras e as evidências principais sobre o caso brasileiro e, portanto, o material de base para a análise proposta por essa dissertação, a ser feita no capítulo seguinte. Primeiramente, apresentaremos uma descrição histórica da política brasileira do período estudado, que servirá de introyto à estrutura do Estado brasileiro. Em sequência, abordaremos a política externa brasileira realizada sob a presidência de Ernesto Geisel. O trecho será dividido por segmentos temáticos, nos quais constarão evidências angariadas por pesquisas anteriores, depoimentos de envolvidos com a execução da política externa do período e documentos que porventura possam aclarar aspectos relevantes do tema.

4.1 O Estado brasileiro no regime militar

Após o fim do primeiro governo de Getúlio Vargas em 1945, as Forças Armadas, com ênfase no Exército, passaram a exercer uma espécie de poder moderador na república brasileira, agindo no sentido de obstar as iniciativas que desagradavam à corporação militar, sob a alegação de manter a ordem institucional vigente. A última ocorrência da ação militar no regime democrático instaurado foi na deposição do presidente João Goulart no dia 1º de abril de 1964. Alegou-se, para a perpetração do golpe, a aproximação do grupo governista do ideário socialista e a possibilidade de implantação de uma ‘república sindicalista’ ou, mesmo, do socialismo, ideologia supostamente infensa à democracia e aos valores ocidentais. A permanência dos militares no poder, que até então ocorria de forma pontual, duraria até 1985.

O golpe de Estado realizado em 1964 foi uma mudança qualitativa na ação militar, que passou da atuação bonapartista transitória para a detenção do poder dirigente no país e implementação de programa político próprio, processo consolidado pelo decreto do Ato Institucional 5 (AI-5) em 1968 (DREIFUSS, DULCI, 2008). O regime burocrático-militar instaurado em 1964 oscilou entre momentos de normalização institucional e autoritarismo arbitrário; sem, contudo, poder ser caracterizado como um regime totalitário, uma vez que “(...) nunca se chegou a implantar um conjunto plenamente estruturado de instituições autoritárias,

respaldado por uma ideologia inambígua, frontalmente avessa a compromissos com o credo liberal democrático.” (CRUZ, MARTINS, 2008, p. 9). Por um lado, as eleições para cargos de nível municipal e para os legislativos estadual e federal continuaram ocorrendo, e foram poucas as ocasiões de fechamento do Congresso Nacional. Por outro, a estrutura bipartidária era determinada por lei, as eleições presidenciais ocorriam por meio da escolha indireta dos postulantes – os militares-candidatos da Aliança Reformadora Nacional (ARENA), partido governista, eram previamente escolhidos pelas lideranças militares – e, principalmente, havia dispositivos legais como o citado AI-5 e a Constituição de 1969 que sustentavam a aplicação indeterminada da força contra cidadãos e minavam os dispositivos que garantem a vigência do Estado Democrático de Direito.

A ambiguidade do regime militar quanto ao grau de abertura ou fechamento político pode ser creditada, em parte, à pluralidade de correntes políticas dentro das próprias Forças Armadas. A linha castelista congregava os militares próximos das elites liberais, assim como os oficiais burocratas, enquanto a linha dura contava com os militares que defendiam as soluções políticas autoritárias (Cruz, Martins, 2008). O nome do primeiro grupo é inspirado no general Castello Branco, primeiro presidente empossado após o golpe e associado ao grupo liberal. A perspectiva da modernização conservadora, ideologia presente entre os militares brasileiros desde a década de 1920, unia os dois grupos, mas em ambos havia divergências relativas à inserção do país no cenário internacional. A perspectiva nacionalista de direita, associada à linha dura, veio a prevalecer após 1967, com a eleição do general Costa e Silva para a presidência (*idem, ibidem*).

Segundo Góes (1978), após 1968 o regime passou a ser sustentado pelos militares, responsáveis pelo subsistema de segurança, e pelos tecnocratas, responsáveis pelo sistema de administração – estes, em complemento ou substituição à elite econômica liberal ligada à antiga União Democrática Nacional (UDN), partido antecessor da ARENA.

“Paradoxal mas compreensivelmente, neste processo de interação excludente com setores empresariais da indústria e das finanças mais as burocracias civis (técnicos e administrativos) houve um incremento no grau de autonomia institucional, fechando-se a corporação a pressões externas de grupos estabelecidos na sociedade ou de camadas distinguíveis e favorecendo-se o cupulismo político no interior da instituição [das Forças Armadas]” (DREIFUSS, DULCI, 2008, p. 145)

A associação dos militares com a tecnocracia proporcionava a alguns setores do aparelho governamental, considerados eficientes por seu profissionalismo e formação sólida de seus quadros, liberdade de interferência, desde que executassem políticas não abertamente contrárias aos desígnios dos grupos militares no poder. Os ministérios da área econômica e o Ministério das Relações Exteriores (MRE), esta último objeto de interesse dessa pesquisa, eram áreas nas quais os militares limitaram suas interferências (ALMEIDA, 2008). Evidência disso é que somente durante três anos, dos vinte e um do regime, o Itamaraty não foi comandado por um diplomata de carreira.

O início da presidência Costa e Silva em 1967 serve como marco inicial de duas tendências do período do regime militar que continuaram até a presidência do general Emílio Garrastazu Médici, quais sejam, o elevado crescimento econômico e o recrudescimento do autoritarismo. De 1968 a 1973, o Brasil passou por um processo de desenvolvimento econômico acelerado apelidado de 'milagre econômico', com taxas médias de crescimento do PIB de 11%. No período, as importações brasileiras subiram 330% e as exportações, 275%, puxadas pela venda de bens manufaturados, com alta de 639%. A média da participação da formação bruta de capital físico (FBKF) no PIB período foi de 19,5%, sendo que desses, 6,5% eram de responsabilidade do setor público. "O 'milagre' realizado nesse período foi a combinação desse crescimento com a redução das taxas de inflação e com a total eliminação dos déficits do balanço de pagamentos – aliás, convertidos em superávits [financiados pelo ingresso de investimento externo direto]" (HERMANN, 2005b, p. 87). O autoritarismo enrijece-se após uma série de manifestações estudantis e políticas em 1968. O AI-5 serve como método de consolidação do poder militar e por meio dele "(...) A linha dura e os órgãos de repressão ganham mais espaço e poder. Os direitos e garantias individuais são esmagados. (...) Muitos opositores do regime militar, sobretudo jovens, não vêem outra saída para atuarem que não a clandestinidade e a luta armada." (COUTO, 1998, p 96). As ações de resistência armada ao regime militar se dividiram entre ações de guerrilha urbana, como o sequestro de representantes estrangeiros e o assalto a bancos, e as insurreições no meio rural. Uma facção do Partido Comunista do Brasil (PC do B), de inspiração maoísta, começou uma guerrilha na região do Araguaia, no sul da Amazônia, inspirado pelas revoltas populares asiáticas. Em 1974 ainda havia focos da

guerrilha; esta, porém, já estava praticamente dizimada e não oferecia mais riscos ao aparelho governamental (SKIDMORE, 1988; CHIRIO, 2012).

A posse do general Ernesto Geisel na presidência do Brasil ocorreu em 15 de março de 1974. O oficial, próximo de Castello Branco e considerado um dos artífices da postura moderadora das Forças Armadas durante o período democrático anterior, estava na presidência da Petrobrás quando foi designado por Médici como seu sucessor. Considerado um oficial de posições políticas moderadas, ele compôs o núcleo de seu gabinete com outros oficiais da linha castelista, como o general Golbery do Couto e Silva na chefia da Casa Civil e o general João Baptista Figueiredo à frente do Serviço Nacional de Informações (SNI), órgão responsável pelos serviços de inteligência do regime (FAUSTO, 2010). A maior parte dos demais ministérios, como os Ministérios da Fazenda, do Planejamento, de Minas e Energia e das Relações Exteriores, foi ocupada por especialistas em suas áreas, com pouca atuação política profissional²².

“O governo Geisel – isto é, o presidente e seus colaboradores castelistas – tinham quatro metas principais. A primeira era manter a maior parte do apoio entre os militares e, ao mesmo tempo, reduzir o poder da linha dura e restaurar a função puramente profissional dos militares (...) A segunda meta do novo governo era controlar os ‘subversivos’ (...) A terceira meta era um eventual retorno à democracia, ainda que de uma forma não definida. (...) A quarta meta era manter o grande crescimento econômico” (SKIDMORE, 1988, pp 162 – 164, tradução nossa)

A meta econômica foi concluída com relativo sucesso. Em 1974, anunciou-se o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), um conjunto de investimentos públicos destinados a superar as limitações ao crescimento econômico brasileiro.

“(...) o objetivo era a ampliação da malha ferroviária, da rede de telecomunicações e da infraestrutura para produção e comercialização agrícola (...) No setor de bens de produção, o foco do II PND eram os segmentos de siderurgia, química pesada, metais não-ferrosos e minerais não metálicos. No setor energético, os investimentos planejados se dirigiam à pesquisa, exploração e produção de petróleo e derivados; à ampliação d capacidade de geração de energia hidrelétrica; e ao desenvolvimento de fontes de energia alternativa aos derivados de petróleo (...)” (HERMANN, 2005, p. 100)

²² Os únicos ministros que haviam previamente ocupado cargos eletivos eram Armando Falcão, ministro da Justiça, e Ney Braga, ministro da Educação.

Segundo o presidente Geisel, o II PND almejava acelerar o desenvolvimento integrado do país, “Contudo, não há no país capitais disponíveis. (...) Cabe então ao próprio governo, com os meios de que pode dispor, inclusive o crédito externo, assumir a tarefa.” (GEISEL *apud* D’ARAÚJO; CASTRO, 1997, p. 290). O crescimento econômico médio do PIB no período foi de 6,7%, menor que o anterior, porém, alto para um contexto de estagflação mundial e gerador de mudanças estruturais na produção brasileira, como o início da tentativa de desconcentração espacial da produção econômica e a ênfase dirigida para o setor de insumos e de máquinas e equipamentos. “A indústria cresceu 35% entre os anos de 1974/79. Os principais setores foram o metalúrgico, que cresceu 45%, de material elétrico, 49%, de papel e papelão, 50% e químico, 48%” (GREMAUD *et alii*, 2010, p 403). “Em 1978, pela primeira vez na história, mais da metade das exportações brasileiras foram produtos industriais” (SKIDMORE, 1988, p 207, tradução nossa). A expansão, apesar de limitada pela alta nos preços do petróleo de 1973 – que auxiliaram o aumento das taxas médias de inflação de 19% entre 1968 e 1973 para 38% - foi possível graças à abundância de capital disponível no mercado externo, tomado em empréstimos pelo Estado brasileiro por meio das empresas estatais, que responderam por 24% da FBKF do período.

“O modelo de ajuste estrutural implementado no governo Geisel (...) teve o mérito de mudar o estágio de desenvolvimento industrial da economia brasileira, internalizando, em larga medida, o setores de bens de capital e insumos industriais. Desse ponto de vista, o ajuste foi extremamente bem sucedido, já que reduziu, de forma estrutural, a dependência externa do país em relação a esses bens, cruciais ao desenvolvimento econômico.” (HERMANN, 2005, p. 112)

Os outros três objetivos listados por Skidmore (1988) estão interligados e pedem uma abordagem conjunta. O retorno a um regime democrático não ocorreria sem o controle dos militares da linha dura e esta tarefa estava condicionada tanto pela autocontenção das Forças Armadas, no sentido de se limitar a desempenhar as funções ligadas à segurança nacional, quanto pela supressão dos atos vistos pelos militares como subversivos.

A guerrilha de esquerda, como mencionado, estava praticamente vencida quando da posse de Geisel. A tentativa de levante de inspiração maoísta feita por membros do PC do B na região do Araguaia fora combatida e derrotada por operações do Exército sem que chegassem de fato a ser uma ameaça ao regime.

Em 1975, a Operação Radar desarticulou a liderança do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e minou a possibilidade de qualquer ação coordenada por parte do grupo, assim como restringiu suas ligações com a oposição legal, capitaneada pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB). No mesmo ano, lideranças do PC do B são assassinadas em São Paulo, o que eliminou as possibilidades de ressurgimento da guerrilha urbana, nos moldes daquela ocorrida no final da década anterior (GASPARI, 2004). O risco de subversão passou a vir do lado oposto: “Os últimos meses de 1976 viram a política complicada pela erupção de uma força há tempos temida por muitos brasileiros – o terrorismo de direita” (SKIDMORE, 1988, p. 190, tradução nossa). Os espancamentos e envios de bombas feitos por militares descontentes com os rumos do regime não são as únicas formas de expressão da subversão de direita, que anteriormente já havia endurecido os atos de repressão contra pessoas envolvidas com movimentos de esquerda e produzido uma série de panfletos que criticavam Geisel e Golbery (CHIRIO, 2012). A linha dura, reforçada pelos atos de violência realizados não oficialmente, mas com a conivência de alguns oficiais, ganhou expressão por meio das ações do ministro do Exército general Sylvio Frota. O ministro expressava publicamente a preocupação de alguns grupos com os rumos da ‘revolução’²³, que, além de desatenta aos riscos colocados pelas forças de esquerda, estaria contraditoriamente dotada de uma “(...) evidente intenção de alienar as Forças Armadas dos processos decisórios do País, açambarcados por um grupelho, encastoadado no governo.” (FROTA, 2006, p. 548).

A subversão de direita foi solucionada por duas trocas em postos de comando. Em janeiro de 1976, o general Ednardo D’Ávila Mello foi substituído pelo general Dilermando Gomes Monteiro no comando do II Exército, sediado em São Paulo, centro de uma campanha dura contra suspeitos de subversão e em cujas instalações meses antes houvera incidentes de tortura seguida de morte. Em outubro de 1977, após a continuidade de episódios de insubordinação das Forças Armadas, o general Sylvio Frota foi demitido do cargo de ministro do Exército e substituído pelo general Fernando Belfort Bethlem. Ambas as substituições foram decididas pelo presidente Geisel sem deliberação formal em outras instâncias decisórias, o que sinaliza o grau de centralização do regime, tema que será

²³ O termo “Revolução” era utilizado pelos militares para definir o golpe de 1964 e o regime subsequentemente implantado.

abordado em mais detalhes na próxima seção do capítulo (GASPARI, 2004; SKIDMORE, 1988).

O processo de redemocratização, chamado de 'distensão', é conduzido lentamente devido aos riscos colocados por setores militares extremados e à vontade do grupo castelista, ocupante do poder, de não colocar o país em uma situação de risco semelhante a do período imediatamente anterior ao golpe. As eleições legislativas de 1974, as primeiras ocorridas após a posse de Geisel, tiveram resultados positivos para o MDB, o que levou à interpretação do pleito como uma espécie de plebiscito sobre o regime, no qual este fora rejeitado pela população. "Essas eleições criaram problemas de longo e de curto prazo. O problema de longo prazo era como evitar que o MDB ganhasse poder significativo pelas urnas. O problema de curto prazo era encontrar uma forma legal de evitar essa ameaça nas próximas eleições" (SKIDMORE, 1988, p 190, tradução nossa). A solução encontrada foi o fechamento temporário do Congresso Nacional por 15 dias em meados de 1977²⁴, sob as prerrogativas garantidas pelo AI-5 e pela Lei de Segurança Nacional, e a decretação de uma série de leis conhecidas como o Pacote de Abril. Suas medidas eram a redução do número de votos congressuais necessários para a aprovação de reformas constitucionais, a futura eleição indireta dos governadores e de uma parte do Senado Federal, a limitação do acesso dos candidatos aos meios de comunicação e o aumento do mandato do próximo presidente.

"Em linguagem golberiana, essa sístole terraplana e pavimenta o caminho para a retomada e prosseguimento da distensão política controlada. Na prática, efetivamente, não subtraiu nenhum poder do governo e garantiu, calculadamente, a permanência do controle do Congresso e dos governos estaduais (...) Ou seja: se não houvesse fato superveniente inviabilizador, estava tudo pronto para uma 'diástole': intensificação da abertura no final do governo." (COUTO, 1998, p. 203)

Em 15 de março de 1979, o Geisel passa a presidência para o general Figueiredo, seu ministro chefe do Serviço Nacional de Informações. A economia do país está maior e mais industrializada. A subversão, à direita e à esquerda, está sob controle, o que permite avanços no sentido do desmanche do regime militar-burocrático. O AI-5, símbolo das arbitrariedades do regime, havia sido revogado em

²⁴ O Congresso Nacional teve, ao longo do regime militar, funcionamento relativamente normal. O fechamento nessa ocasião fora a terceira ocorrência do fenômeno desde 1964.

dezembro do ano anterior, o que marcou o início de uma nova fase de abertura política (DREIFUSS, DULCI, 2008). Esse resultado contrasta com a política do período, marcada exatamente pela dinâmica contrária: a presidência Geisel constituiu uma das fases de maior concentração de poder da história republicana brasileira.

4.2 Tomada de decisão em política externa no governo Geisel

O regime militar, no período em questão, sustentava-se sobre três pilares jurídicos: o Ato Institucional 5 de 1968, a Lei de Segurança Nacional de 1969 e a Emenda Constitucional nº 1 de 1969. Os dois primeiros instrumentos garantiam amplas capacidades ao chefe do poder Executivo no intuito de proteger a integridade do território e do regime; seus artigos, em especial aqueles do AI-5, todavia, não definem claramente quais são as circunstâncias que caracterizam os riscos que se destinam a evitar. O AI-5, por exemplo, concedia ao presidente da República o direito de decretar o recesso de qualquer órgão legislativo do país, a intervenção federal em estados e municípios, suspender direitos políticos e cassar mandatos (BRASIL, 1968). Isso permite caracterizar o regime brasileiro do período como uma estrutura política constrangida pela possibilidade constante de ampla interferência presidencial, o que é relevante para a pesquisa, porém, não informa sobre como eram elaboradas as medidas que o presidente poderia implementar pelos referidos instrumentos.

A Emenda Constitucional nº 1, em seu artigo 87, definia que “O Conselho de Segurança Nacional é o órgão de mais alto nível na assessoria direta ao Presidente da República, para formulação e execução da política de segurança nacional.” (BRASIL, 1969). Segundo Góes (1978), o Conselho de Segurança Nacional (CSN) era o órgão responsável pela elaboração das decisões de cunho estratégico do país. Ele era chefiado pelo presidente da República, composto por todos os ministros do Estado e pelo vice-presidente, e tinha sua secretaria geral exercida pelo ministro chefe da Casa Militar. “Como Secretaria-Geral, o Conselho de Segurança Nacional é um organismo de importância decisiva, porque elabora estudos que são, em regra, determinantes de decisões proferidas pelo presidente. Como plenário, porém, não o é.” (GÓES, 1978, p 28). Para o presidente, o CSN era um órgão consultivo, cujas deliberações deveriam informá-lo e aconselhá-lo, mas que não poderia forçá-lo a

adotar determinada conduta. A relativa irrelevância do Conselho na estrutura da tomada de decisões face à autonomia do presidente pode ser constatada pela participação pouco relevante do órgão em momentos cruciais do período: o presidente Geisel tomou sozinho, sem deliberação no CSN, as decisões relativas às exonerações dos generais Ednardo Mello e Sylvio Frota, ocupantes de postos-chave no comando das Forças Armadas. O fechamento do congresso em 1977 foi tratado no CSN; a função do órgão, contudo, foi de propiciar aos ministros oportunidade de sugerir como proceder, uma vez que o ato fora previamente decidido (D'ARAÚJO, CASTRO, 1997; GASPARI, 2004; GÓES, 1978).

O Congresso Nacional permaneceu funcionando durante a maior parte do regime; suas funções, porém, eram limitadas. A Emenda Constitucional N° 1 reservava poucas competências exclusivas ao órgão, relegando a maior parte de suas atividades à posterior sanção presidencial. Segundo Rego (2008), o Congresso Nacional permaneceu em funcionamento praticamente constante durante o período militar devido a dois motivos. Em primeiro lugar, a aparente divisão dos poderes proporcionava ao regime militar legitimidade, especialmente após a decretação do AI-5 e o recrudescimento dos atos de repressão violenta. Em segundo lugar, o funcionamento do Congresso permitia aos membros das elites políticas, postos de lado pelos tecnoburocratas e militares, permanecerem inseridos na estrutura do Estado. O regime ganhava o apoio destes e recebia em troca informações sobre demandas regionais, importantes para o desenho de políticas públicas.

O quadro geral da estrutura de tomada de decisões no Estado brasileiro é ilustrativo da política do período, e seus traços altamente centralizados se repetem no tocante à política externa, tema principal do trabalho. Os assuntos relativos à política internacional aparecem em quatro artigos da Emenda Constitucional N° 1.

“Art. 7º. Os conflitos internacionais deverão ser resolvidos por negociações diretas, arbitragem e outros meios pacíficos, com a cooperação dos organismos internacionais de que o Brasil participe. (...) Art. 8º. Compete à União: I - manter relações com Estados estrangeiros e com eles celebrar tratados e convenções; participar de organizações internacionais; (...) Art. 44. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre os tratados, convenções e atos internacionais celebrados pelo Presidente da República; (...) Art. 81. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) IX - manter relações com os Estados estrangeiros; X - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, *ad referendum* do Congresso Nacional; (...)” (BRASIL, 1969)

Constitucionalmente, a condução da política externa ficava concentrada sob os auspícios presidenciais. A delegação de sua feitura e de sua execução era definida pela lei 3917 de 1961, segundo a qual

“Art. 1º O Ministro de Estado das Relações Exteriores é o auxiliar do Presidente da República na direção da política exterior do Brasil.(...) Art. 2º O Ministério das Relações Exteriores, sob a direção do Ministro de Estado, é o órgão político-administrativo encarregado de auxiliar a formulação e assegurar a execução da política exterior do Brasil.” (BRASIL, 1961)

Essas disposições asseguravam o potencial controle do presidente da República sobre a política externa, cabendo ao ocupante do cargo delegar mais ou menos poder a seu assessor, o ministro das Relações Exteriores. Sérgio Danese define a diplomacia presidencial como “a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*, pelo presidente (...)” (DANESE, 1999, p 51). A decisão pessoal sobre temas diplomáticos e as viagens internacionais são exemplos de atividades da diplomacia presidencial, pois excedem as atividades básicas para o funcionamento da política externa de um país, quais sejam, a chancela dos atos executados pela diplomacia e o despacho com o auxiliar responsável. Nesse sentido, a presidência Geisel foi um período intenso. O presidente usou de suas prerrogativas de responsável pela política externa em três vertentes: elaborou as linhas mestras de concepção da política externa, conduziu pessoalmente a política em determinados momentos e realizou visitas ao exterior de grande relevância para a inserção internacional do país no período (DANESE, 1999).

Quanto à concepção, os depoimentos divergem – o chanceler do período, embaixador Antônio Azeredo da Silveira, afirma ter exposto ao presidente suas ideias sobre o que deveria ser feito na política externa brasileira, e isso teria levado à sua escolha para a chancelaria (SPEKTOR, 2010). Geisel, por sua vez afirma que escolhera Azeredo da Silveira para chefiar o MRE durante seu mandato porque as ideias deste coincidiriam com as suas (D’ARAÚJO, CASTRO, 1997). A segunda versão, que sustenta a primazia do presidente na confecção das linhas mestras, é apoiada pelo embaixador Ramiro Elísio Saraiva Guerreiro, secretário-geral do MRE no período:

“Tenho a impressão que daqueles [possíveis nomes para o ministério] com que ele conversou, o Silveira era o mais próximo de sua tendência. (...) Teria havido uma convergência, em termos da necessidade de atualização da política externa, em relação ao problema do Oriente Médio, em relação ao colonialismo português, à China e outros assuntos; e em relação a toda problemática do diálogo Norte-Sul.” (GUERREIRO, 2010, p. 206)

A condução pessoal da política externa, segundo traço da diplomacia presidencial, mostra-se por meio de evidências factuais e depoimentos. O número de horas oficiais de despacho conjunto de Geisel e Silveira, 230, supera a de todos os outros ministros somados. Houve ocasiões em que os dois, acompanhados de outros membros do Itamaraty, se reuniram na residência de férias do presidente, e um linha telefônica, secreta e exclusiva, ligava o gabinete de ambos. O acesso privilegiado era exclusividade da pasta das Relações Exteriores (D'ARAÚJO, CASTRO, 1997; SPEKTOR, 2009; *idem*, 2004) Segundo o embaixador João Clemente Baena Soares, chefe do Departamento de Organismos Internacionais do MRE no período, “(...) Geisel lia tudo, até projeto de resolução [da Assembleia Geral das Nações Unidas]. Devolvia nossa informação toda rabiscada. Um presidente acompanhar a votação da Assembleia Geral da ONU, quer dizer que está engajado na política exterior.” (SOARES *apud* D'ARAÚJO *et alii*, 2006, p. 49).

As viagens empreendidas por Geisel, assim como as visitas de dignitários estrangeiros ao Brasil, foram parte fundamental do esforço de reorientação da política externa realizado no período. As viagens ao Reino Unido, Alemanha, França foram momentos-chave da política europeia, como nos aprofundaremos a seguir, assim como o foi a visita ao Japão, e os encontros fronteiriços com presidentes sul-americanos auxiliaram na feitura da política para a região (DANESE, 1999; SPEKTOR, 2004).

A grande participação e as prerrogativas de comando do presidente na política externa não eliminam a função do Itamaraty. O MRE passou por mudanças em sua estrutura organizacional e na condução de seus trabalhos que fortaleceram a centralidade do ministro na política externa ao longo da chefia de Silveira. A reforma administrativa de 1976 criou oito divisões administrativas diretamente ligadas ao gabinete ministerial – destas, cabe observar que a Secretaria Especial de Assuntos Políticos e Econômicos da Área Internacional Multilateral e a Secretaria Especial de Assuntos Políticos e Econômicos da Área Internacional Bilateral eram dotadas de amplos poderes de planejamento e supervisão dos atos internacionais

do Brasil. O reforço do gabinete tirou parte da autonomia dos chefes de missão em favor da coordenação ministerial. (CASTRO, 1983)

Lateralmente às reformas organizacionais, Azeredo da Silveira

“(...) transformou seu gabinete no centro de comando de todo o ministério, tomando decisões sem necessariamente atravessar todas as etapas de consulta tradicionais de uma chancelaria complexa e relativizando a importância da Secretaria-Geral na definição de vetores resultante. (...) Silveira trouxe ou vinculou ao gabinete jovens profissionais (...) responsáveis não somente por selecionar e responder a correspondência, cuidar da agenda e funcionar como memória institucional do gabinete, mas também por fazer estudos encomendados diretamente por Silveira, os quais serviriam de base intelectual para a definição de riscos e oportunidades.” (SPEKTOR, 2004, pp 219 – 220)

Pela sua proximidade com a segurança nacional, a política externa era tema tratado pelo Conselho de Segurança Nacional, órgão ligado à presidência da República. As evidências indicam que, apesar das possibilidades de influência do órgão sobre a atuação externa brasileira, predominava o caráter consultivo e, de forma mais aguda, sua posição institucional era ultrapassada pelo Itamaraty na formulação das decisões. Vejamos o que apresenta Góes (1978), na abordagem do tema:

“Os estudos do CSN na matéria [da política externa] são fundamentais na tomada de decisão do presidente. Tais estudos, que dão bases a pareceres encaminhados a Geisel, são às vezes produzidos no Itamaraty, cujas informações – geradas pelos relatórios dos embaixadores no exterior – são muito importantes. (...) As posições do CSN em matéria de política externa expressam-se perante o presidente através de pareceres, o que é uma relação puramente de assessoria, ou através de pareceres e votação. Só as questões de maior complexidade são objeto de tomada de votos, pois na maioria dos casos a decisão é pessoal do presidente, ainda que instruída por informação e análise da primeira subchefia da Secretaria-Geral.” (GÓES, 1978, p. 38).

Evidencia-se, a princípio, a sobreposição institucional. Sem precisar exatamente quais estudos, Góes (1978) indica que o CSN, apesar de ser um órgão independente, contava com informações produzidas pelo MRE para a elaboração de seus relatórios. Isso, somado ao fato de que o ministro das Relações Exteriores era membro do Conselho, permite constatar que o Conselho não poderia agir independentemente do MRE, uma vez que o substrato para sua tomada de decisões em política exterior era produzido pelo Itamaraty e, ademais, o ministro responsável pelas informações estava presente no órgão e poderia agir de forma a sustentá-las.

Em vista da sua função consultiva sobre qualquer tema, a atividade do CSN relativa à política externa ocupava pouco espaço. O presidente realizou dezesseis consultas CSN ao longo do mandato, sendo que destas, somente três trataram de temas diretamente afeitos à política externa. A consulta de número 37, realizada em abril de 1974, tratou do restabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China. Segundo o a ata da consulta, após a exposição de motivos apresentada pelo ministro Azeredo da Silveira, os pareceres ministeriais apontavam para um consenso favorável em torno da problemática (BRASIL, 1974). A concordância ministerial foi forjada pela ação do presidente, que após consultar os membros do conselho, deparou-se com a rejeição prévia dos ministros militares. “Geisel preferiu enviar um emissário aos oficiais gerais para pedir-lhes que mudassem seus votos. Cinco deles o fizeram, dando *base militar* à decisão presidencial.” (GÓES, 1978, p. 32). O procedimento, também apresentado por Pinheiro (1993), foi citado pelo próprio ministro Silveira: “Então, nesse caso [da República Popular da China], resolvemos que seria ouvido cada membro do Conselho de Segurança. Isso obrigou, evidentemente, a um trabalho de persuasão. O general Hugo [Abreu] agiu, a esse respeito, com muita correção.” (SILVEIRA *apud* SPEKTOR, 2010, p. 298).

As demais consultas ao CSN que trataram da política externa foram a consulta 38, de maio de 1975, que pugnou pela adesão brasileira ao Tratado da Antártida; e a consulta 41, de novembro de 1975, que tratou da cessão de uma pequena ilha fluvial ao Paraguai e o estabelecimento definitivo da soberania brasileira sobre outra. (BRASIL, 1975a; 1975c). A consulta 39, de abril de 1975, tratou do estabelecimento da regulação dos depósitos nacionais de materiais nucleares, tema que tangenciou dos eventos relevantes da política externa do período (BRASIL, 1975b). As três constam que as medidas propostas nas exposições de motivos elaborados foram aprovadas por consenso pelo órgão, mas não há informações sobre a interferência do presidente ou de outros atores na formação do resultado. A sua função originariamente consultiva, a ausência de um meio próprio de geração de informações e a disposição presidencial de forjar consensos em torno de propostas a princípio não aceitas por alguns de seus membros são fatores que desqualificam o Conselho de Segurança Nacional como instância ativa na formulação da política externa brasileira do período.

A formulação e a tomada de decisão formulação da política externa brasileira durante o mandato de Geisel eram, à luz do levantamento realizado, extremamente concentradas. A legislação vigente garantia a preponderância do presidente no processo, sem interferências do Congresso Nacional e sem constrangimentos do Conselho de Segurança Nacional, cuja atuação servia antes como câmara legitimadora dos desígnios do chanceler e do presidente. O quadro, que poderia servir para a condução inercial ou protocolar das atividades diplomáticas, era dinamizado pela atuação de Geisel – seu envolvimento com a política externa excedia as obrigações *ex officio*, e contava com a atenção presidencial a minúcias da ação brasileira em foros internacionais e viagens de relevância instrumental para a inserção internacional brasileira do período.

Dentro do MRE, a burocracia responsável por auxiliar o presidente, ocorreu durante o período um processo de concentração das decisões no gabinete do ministro. A criação de secretarias de supervisão política ligadas diretamente ao chanceler concentrou nele poderes até então divididos com o secretário-geral do ministério, a quem recaíram funções administrativas. A criação de um grupo informal de estudos pelo chanceler e a prática de afastar-se dos ditames institucionais e tomar decisões sem consulta a outras instâncias reforçam o processo de centralização dos procedimentos da política externa no chanceler, cuja relação de trabalho diretamente com o presidente era intensa.

O processo de elaboração da atuação brasileira e de tomada de decisão em política externa era, durante o período analisado, duplamente concentrado. O presidente fazia uso de suas prerrogativas na liderança da área e o chanceler consolidou sua centralidade na burocracia. Essa conjuntura permitiu a execução da política externa sem grandes sobressaltos entre os atores internos e favoreceu a realização dos intuitos dos principais atores sem interferências causadas por outros agentes internos.

4.3 Política externa brasileira – 1974 – 1979

A política externa do governo Geisel, batizada pelo próprio presidente como “Pragmatismo responsável e ecumênico”, caracterizou-se pelo realinhamento de políticas para algumas das áreas então definidas como o Terceiro Mundo e pela diversificação de parcerias em relação aos países desenvolvidos. Neste segmento,

trataremos da atuação brasileira dividida por segmentos regionais, incluindo em cada trecho não somente a atividade para cada área, mas também o processo de formulação das decisões e as impressões dos agentes internos.

4.3.1 América do Sul

Antes de abordarmos as políticas adotadas pelo Brasil para lidar com seus vizinhos, é pertinente tratar de situar o quadro no qual o país se encontrava comparativamente ao resto do subcontinente. Alguns indicadores, como do produto interno bruto e do efetivo militar apontam para o aumento da superioridade²⁵ econômica e militar brasileira na região. Ao longo da década de 1970, o PIB brasileiro saltou de US\$ 42 bilhões para US\$ 224 bilhões²⁶, indo da fatia de 36,4% para 51,1% do produto regional. Em 1974, ano inicial do mandato de Geisel, o PIB brasileiro foi de US\$ 105 bilhões, com a participação regional de 40,5. O marco de 50% do PIB sul-americano foi ultrapassado em 1976, e o pico da participação brasileira no produto regional foi em 1978, quando o país representou 53,3% do PIB regional. Para efeitos de comparação, a participação argentina, segundo maior PIB da região durante todo o período analisado, declinou de 27,1% para 15,7, apesar do aumento quantitativo registrado em quase todos os anos da década (WDI, 2013). Necessário observar que, além da relação total, o Brasil estava em processo de industrialização, enquanto a Argentina iniciou um processo de desindustrialização a partir de 1976 (SPEKTOR, 2002). A liderança brasileira no número de efetivos militares é menos expressiva. De 1970 a 1974, o número de militares brasileiros em serviço ativo passa de 375 mil para 420 mil, e deste ano até o fim da presidência Geisel, para 450 mil. A participação percentual do Brasil mantém-se estável, com 37,8%, 39,5% e 37,5% respectivamente. A Colômbia, segundo lugar ao longo de todo o período, tem como número de integrantes de suas Forças Armadas 205 mil de 1970 a 1974, e daí diminui para 199 mil em 1979. A participação do país cai de 20,7% para 16,6% do total sul-americano. (WDI, 2013)

Um indicador que matiza a preponderância brasileira na região é o do gasto militar total. Do início da década até 1976, o Brasil eleva seus gastos militares de 1,4

²⁵ O termo “superioridade”, no trecho, não sustenta juízo de valor.

²⁶ Os valores estão registrados pela cotação do dólar corrente no período.

bilhão para 2,1 bilhões de dólares²⁷. A partir daí, há uma redução nos gastos, que registram a cifra de 1,5 bilhão de dólares em 1979. A participação brasileira no gasto militar total da América do Sul fica entre 37% e 40% de 1970 a 1976 e cai para 32% em 1979, saindo do primeiro para o segundo lugar. A Argentina, segundo lugar de 1970 a 1976, inicia o período com gastos de 984 milhões de dólares e termina por volta dos 1,4 bilhão de dólares, responsável por cerca de 25% dos gastos sul-americanos. A partir desse ano, há aceleração do gasto militar argentino, que chega a 1979 por volta de 1,7 bilhão de dólares, representando 32% do dispêndio militar regional. (WDI, 2013).

A percepção dos tomadores de decisão brasileiros sobre as consequências do aumento de distância entre o Brasil e os demais países para a política na América do Sul é difusa. Geisel alegava que sua política externa tratou muito das questões regionais somente por achar que isso seria apropriado, uma vez que a América do Sul é a vizinha imediata do Brasil. Silveira afirmava que, no longo prazo, Brasil poderia ser principal fonte de influência na região. (D'ARAÚJO, CASTRO, 1997; SPEKTOR, 2010). Entre as considerações sobre os países da região, de forma individual, apenas a Argentina se destaca. Segundo o presidente Geisel, a Argentina era um país competidor, não uma ameaça. Baseado nas negociações sobre Itaipu, ele declarou que “Eles [argentinos] tinham, naturalmente, restrições ao desenvolvimento do Brasil” (GEISEL *apud* D'ARAÚJO, CASTRO, 1997). A avaliação de Silveira é um tanto mais profunda e cáustica. De acordo com o chanceler, que servira como embaixador no país logo antes de ser nomeado ministro,

“(...) a Argentina é um país muito mais meridional do que se pensa, muito mais fora das rotas do mundo do que se pensa. (...) Evidentemente que um necessita do outro, mas nem o Brasil é indispensável à Argentina e nem a Argentina é indispensável ao Brasil. São muito importantes. Nós somos mais importantes para a Argentina do que a Argentina para nós. (...) A posição da Argentina é uma posição ferida, ressentida pela grandeza do Brasil, esse país mestiço que eles chamaram no passado de ‘China negra’, em cujo desenvolvimento não acreditaram e que adquiriu uma dimensão enorme. E qualquer movimento do Brasil exerce sua pressão no centro do processo, para os argentinos. Quer dizer, a pressão é na cabeça argentina. Enquanto, em nós, é na nossa periferia.” (SILVEIRA *apud* SPEKTOR, 2010, p. 61)

A observação de cunho geopolítico que fecha a citação de Silveira retorna na sua consideração sobre o Chile, que exerceria a função de diluição das fronteiras

²⁷ O indicador está medido em dólares pelo valor constante do ano de referência de 1978

para o Brasil. “Os outros [países da América do Sul] todos são comprimidos por oceanos contra nós, em relação a nós, está me entendendo? Já o Chile, porque não tem fronteira conosco, exerce esse tipo de diluição de fronteira que existe entre os países europeus.” (SILVEIRA *apud* SPEKTOR, 2010, p. 257). A perspectiva é curiosa porque evidencia uma aparente desconsideração do Equador no contexto regional.

No campo dos empreendimentos diplomáticos, a política externa brasileira para a América do Sul foi pautada por dois grandes eixos. Em relação aos países da bacia do rio da Prata, a atuação brasileira era pautada pela disputa geopolítica entre o Brasil e a Argentina e a necessidade de equacioná-la com os projetos brasileiros na região. O Brasil manteve grande proximidade com o Uruguai, mantendo laços de cooperação na exploração conjunta de recursos hídricos e energéticos; houve também reforço progressivo das relações brasileiras com o Paraguai, cuja força motriz era a construção da usina hidroelétrica de Itaipu. Desde o primeiro ano do mandato houve tratativas no sentido de reforçar o acordo entre os dois países e em 1976 foi ratificado por ambos os países o Tratado de Amizade e Cooperação. (BARRETO, 2006; LEITE, 2011). As boas relações com esses dois países serviam de contrapeso às dificuldades entre Brasil e Argentina, cuja disputa em torno dos projetos de aproveitamento hidroelétrico do rio Paraná era a expressão concreta dos embates geopolíticos pela liderança na região. O governo de Buenos Aires defendia nos fóruns diplomáticos a tese da consulta prévia compulsória, segundo a qual países a montante de um curso fluvial compartilhado que desejassem realizar empreendimentos no rio deveriam necessariamente consultar os países a jusante, ou seja, para alterar o curso do rio Paraná, tributário do rio da Prata, o Brasil deveria consultar a Argentina. Construir a usina hidroelétrica de Itaipu em meio aos protestos argentinos poderia produzir o isolamento brasileiro ou, no limite, retaliações diretas da Argentina. A dificuldade da relação foi agravada após 1976, quando uma junta militar tomou o poder na Argentina e passou a orientar sua política externa pela ideia de um nacionalismo territorial argentino, de cunho fundamentalmente geopolítico. (SPEKTOR, 2002; LUNA, 2006). As negociações entre Argentina e Brasil quanto à construção de Itaipu não foram oscilaram ao longo do período, mas só vieram a ser concluídas durante o mandato do general João Baptista Figueiredo. O governo Geisel “não buscou faixas de coincidência para diluir o clima de contencioso em torno à questão dos rios internacionais e, embora o

comércio bilateral desse um salto significativo durante o período, sujeitou todas as áreas da relação bilateral à dinâmica da negociação do regime fluvial da Bacia do Prata” (SPEKTOR, 2002, p. 134). Maria Regina Soares de Lima (2013) identifica no comportamento brasileiro para a problemática da Bacia do Prata uma tentativa de conduta hegemônica, na qual um país dispõe de suas capacidades para que os demais aceitem suas preferências, agindo por meio de pagamentos ou coerção. A adesão de Uruguai e Paraguai ao projeto brasileiro indica a superioridade relativa do país, especialmente se disposto a agir dentro da lógica do *hegemon* benevolente, mas a dificuldade encontrada na relação com a Argentina, na qual o Brasil adota a lógica coerciva, aponta para a insuficiência das capacidades nacionais para agir livremente em âmbito regional (LIMA, 2013)

O reflexo das más relações com a Argentina pode ser visto no outro grande eixo da política brasileira para a América do Sul, o da região amazônica. O presidente Geisel se reuniu com seus pares boliviano e peruano para a celebração de acordos de investimento mútuo nos primeiros anos de seu mandato, e o reconhecimento da independência do Suriname, em 1975, ocorreu sem percalços (BARRETO, 2006). Em 1978, após iniciativa brasileira, os nove estados da região amazônica assinaram o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA). O instrumento assegura o uso soberano dos recursos amazônicos às partes contratantes, medida que buscava dar proteção legal aos Estados contratantes de possíveis assédios promovidos por países desenvolvidos. Essa perspectiva foi inserida propositalmente por Silveira: “O tratado tem ainda a seguinte vantagem: não sofre a influência das grandes potências. É uma forma de acabar com qualquer sonho de internacionalização da Amazônia.” (SILVEIRA *apud* SPEKTOR, 2010, p. 203).

O reforço da soberania no uso dos recursos também está ligado às relações brasileiras com a Argentina no período, uma vez que susta a perspectiva da consulta prévia compulsória e retira de antemão o possível apoio que os demais países sul-americanos pudessem dar à Argentina. O TCA foi o primeiro arranjo multilateral regional brasileiro que não contou com a participação argentina, revertendo assim a perspectiva longamente estimada pela chancelaria brasileira de que a hostilidade do país para com a Argentina seria acompanhada de uma reação antibrasileira dos demais Estados de origem hispânica da região.

4.3.2 África

A África foi uma região de grande importância para a política externa do período ao conjugar possibilidades de expansão das relações econômicas brasileiras, envolvendo a compra de petróleo e a venda de bens manufaturados, e um setor político dinâmico, especialmente no tocante ao processo de descolonização dos territórios portugueses no continente. A aproximação com a África levada a cabo no governo Geisel fora precedida por uma viagem do chanceler anterior, embaixador Mário Gibson Barboza, a oito países africanos ao longo dos meses de outubro e novembro de 1972, ainda durante o período Médici.

De acordo com o presidente Geisel, a África ocidental foi objeto de atenção de sua diplomacia por ser a fronteira marítima do Brasil (D'ARAÚJO, CASTRO, 1997). Os embaixadores Silveira e Guerreiro afirmaram que a aproximação do Brasil com a África teve objetivos políticos, cuja consequência foi comercial, ao contrário do que alegariam alguns observadores (SPEKTOR, 2010; GUERREIRO, 2010). “(...) o chefe do Departamento de África no Itamaraty, Ítalo Zappa, afirmava que a diplomacia brasileira não possuía nenhum ‘esquema econômico grandiloquente’ para a região.” (CUNHA, FARIAS, 2011, p. 62). A preponderância dos objetivos políticos pode ser atestada pelo fato de que já em 1974 o Itamaraty desenvolveu um plano de expansão diplomática no continente. As seis embaixadas existentes, que representavam o Brasil em treze países²⁸, passariam a cobrir mais doze²⁹, e mais cinco embaixadas seriam criadas³⁰, cobrindo cumulativamente mais nove³¹ (DÁVILA, 2011).

A reversão da posição brasileira em relação ao colonialismo português foi a principal característica da política externa para a África no período. Durante anos, o Brasil adotou posturas favoráveis ou absenteístas em relação à atuação de Portugal em suas colônias na África, em contradição com os demais posicionamentos brasileiros quanto ao tema. Geisel e Silveira acreditavam que a manutenção desse curso de ação seria prejudicial para o Brasil, uma vez que poderia causar problemas

²⁸ Costa do Marfim, Gana, Senegal, Zaire (hoje República Democrática do Congo), Nigéria e Quênia, cobrindo cumulativamente também o Togo, Mali, Mauritânia, Daomé (hoje Benin), Uganda, Tanzânia e Zâmbia.

²⁹ Alto Volta (hoje Burquina Faso), Libéria, Serra Leoa, Gâmbia, Guiné, Burundi, Congo, Gabão, Ruanda, Níger, Malauí e Ilhas Maurício.

³⁰ Etiópia, Guiné-Bissau, Camarões, Moçambique e Angola.

³¹ Somália, Sudão, Chade, República Centro-Africana, Guiné-Equatorial, Botsuana, Lesoto, Madagascar e Suazilândia.

no fornecimento de petróleo por parte de países engajados na luta anticolonial, alienar destes o apoio ao Brasil em questões a ser tratadas em foros multilaterais e dificultar exportações brasileiras para o continente (PINHEIRO, 2007). A alteração nos rumos da política africana foi facilitada pelo irrompimento da Revolução dos Cravos em Portugal. O novo governo português, de inspiração socialista em seu início, buscou reverter a política colonial conduzida até então, o que poupou o Brasil de arcar com os custos de agir contrariamente a um regime com o qual mantinha laços estreitos.

O primeiro passo brasileiro em sua nova política africana foi o de reconhecer a independência da Guiné-Bissau, em julho de 1974; o avanço, contudo, fora tímido, já que “Quando finalmente reconheceu a Guiné, outros oitenta países já o tinham feito.” (DÁVILA, 2011, p. 228). A tentativa seguinte foi feita em Moçambique, cujas autoridades da Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) haviam marcado a declaração de independência para julho de 1975. Segundo o embaixador Melo (2009), a ideia era criar tanto para aquele país quanto para Angola representações especiais, a serem estabelecidas antes mesmo das declarações de independência, com o objetivo de refundar completamente as relações do Brasil com aqueles territórios. A oferta de ajuda, de estabelecimento de relações diplomáticas e de instalação de uma representação no Moçambique foi rejeitada pela Frelimo, que identificava o Brasil como um auxiliar da política colonial portuguesa (GASPARI, 2004; DÁVILA, 2011). A atuação em Angola reverteu a situação retardatária do Brasil no processo de desmanche do colonialismo português. No início de 1975, Portugal havia assinado o Acordo de Alvor com os três grupos que disputavam o poder em Angola³², estabelecendo uma divisão tripartite do governo e marcando a independência para 11 de novembro daquele ano. Logo após a assinatura do acordo, os três grupos iniciaram uma disputa armada pelo poder, porém, não houve a alteração da data programada para a declaração de independência. A necessidade de apoio externo levou os três grupos a aceitarem as propostas do enviado brasileiro, que em fevereiro de 1975 instalou a representação especial do Brasil no país. A evolução das lutas em Angola favoreceu o MPLA, grupo de inspiração marxista que controlava a capital e contava com apoio da União Soviética e de Cuba, país que chegou a enviar tropas para sustentar as posições do

³² O Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) e a União Nacional para a Independência Total de Angola (Unita).

movimento – fato que era do conhecimento brasileiro quando o chanceler requisitou ao presidente autorização para proceder com o reconhecimento de Angola e, subsequentemente, quando Geisel realizou consulta aos membros do CSN. “Já se sabia [da presença de tropas cubanas em Angola]. Mas havia outros interesses. Em primeiro lugar, tratava-se de uma fronteira marítima nossa e, em segundo lugar, os angolanos falam português, a nossa língua. “(GEISEL *apud* D’ARAÚJO, CASTRO, 1997, pp 344 – 345). As narrativas sobre o processo de consulta ao CSN divergem, mas é certo que não houve uma reunião, uma vez que não há registro de ata no Arquivo Nacional. As evidências apontam para uma consulta por correspondência e, nesta, a omissão da informação sobre os soldados cubanos nas informações oferecidas a seus membros para a decisão em favor do reconhecimento (PINHEIRO, 2007). O ministro do Exército, em seu livro de memórias, alega ter tomado conhecimento da medida por meio da imprensa após sua execução, em relato que contrasta com aquele realizado pelo ministro-chefe da Casa Militar, que alega ter recebido comunicação, ponderado sobre o tema e emitido parecer favorável (FROTA, 2006; ABREU, 1979). Às 20 horas do dia 10 de novembro de 1975, meia-noite do dia 11 no horário de Luanda, o Itamaraty anunciou que o Brasil reconhecia a independência de Angola, tornando-o o primeiro país do mundo a fazê-lo. A ação brasileira surtiu efeito e, pouco tempo depois, a Frelimo reverteu sua posição e aceitou o estabelecimento de relações diplomáticas de Moçambique com o Brasil (DÁVILA, 2011). A nova política africana não ocorreu sem problemas. A representação especial em Angola teve sérias dificuldades materiais para manter-se funcionando, mesmo sendo peça-chave da estratégia brasileira para a África, e o chefe da missão alega não ter recebido respostas das mensagens encaminhadas ao Itamaraty (MELO, 2009).

As relações com a África, apesar de primarem pelo aspecto político, também tiveram importantes aspectos econômicos. A elevação da renda dos países que exportavam petróleo ao Brasil, como a Nigéria, a Argélia e a própria Angola, provocou o surgimento de um tipo de comércio compensado, no qual os lucros obtidos com a venda do produto financiavam a compra de bens produzidos no Brasil. As exportações para a África dobraram sua participação na estrutura do comércio exterior brasileiro, passando da média de 2,5% durante a presidência Médici para 5% no período Geisel. O pequeno volume, se comparado com o de outras regiões, não deve ser negligenciado tendo em vista a composição das

exportações. “Enquanto em 1971 15% das exportações para a África eram de manufaturados, em 1978 esse índice atinge 81%.” (SANTANA, 2003, p. 160). O caso nigeriano foi ainda mais acentuado: as exportações brasileiras para a Nigéria saltaram 86% entre 1972 e 1976, sendo que neste último ano os produtos manufaturados corresponderam a 90% do total, e houve ainda a venda de serviços, como a contratação da Novacap para a construção de Abuja, nova capital planejada do país (DÁVILA, 2011).

4.3.3 Ásia

A política externa brasileira do período para os países asiáticos contou com duas das principais alterações que marcaram a presidência Geisel: o reconhecimento da República Popular da China (RPC) e a intensificação das relações com os países árabes. Além das duas ‘correções de rumo’, como chamadas pelo chanceler Silveira, a política para a Ásia ainda contou com relações especiais com o Japão, inseridas no contexto de realinhamento da interação com os países desenvolvidos.

A revolução socialista chinesa levou à ruptura das relações entre o Brasil e China. Em 1952, o Brasil reconhece e estabelece relações com a República da China, capitalista, com sede na ilha de Taiwan³³. A decisão mantém-se sólida até o início da década de 1970, quando iniciativas diplomáticas chinesas buscam restabelecer ligações fora do meio socialista. Em 1971, com o beneplácito dos Estados Unidos e da União Soviética, a RPC substituiu Taiwan como detentora de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Em 1972, o presidente Nixon visitou Pequim e se encontrou com Mao Zedong, líder da revolução comunista. O ato só teria consequências formais sete anos depois, quando os EUA reconheceram a China no lugar de Taiwan e instalaram sua embaixada em Pequim; as consequências práticas, contudo, foram significativas, já que indicavam um relaxamento da lógica bipolar e a abordagem pragmática na condução dos temas internacionais pelos dois países (SCHULZINGER, 2008). A China, semelhantemente ao Brasil, adotava uma agenda pragmática e de proximidade com o Terceiro Mundo em sua política externa do período. Os dois

³³ As referências à República da China serão feitas com o termo Taiwan

países não eram signatários do Tratado de Não Proliferação, defendiam o estabelecimento do mar territorial em 200 milhas náuticas e buscavam ampliar suas relações com Estados independentemente da filiação ideológica de seus regimes (PINHEIRO, 1993).

Os acontecimentos daquela década incentivaram os agentes formuladores da política externa brasileira a apressar o reconhecimento da RPC.

“O reconhecimento da China foi a prova de maturidade do Brasil em matéria de política externa. Se tivéssemos reconhecido a República Popular chinesa, que realmente representa o povo chinês (...) depois dos Estados Unidos, nossa iniciativa não teria expressão internacional. (...) O Brasil passou a ser o país universal porque não tinha medo de reconhecer a China. A iniciativa brasileira apressou o reconhecimento por parte de outros países, inclusive da Europa Ocidental, embora os grandes países da região – Inglaterra, França e Alemanha – já tivessem reconhecido.” (SILVEIRA *apud* SPEKTOR, 2010, p. 106)

Uma análise mais detida da fala do ministro Silveira indica dois pontos ocultos. Primeiramente, a perspectiva de se adiantar aos Estados Unidos, valorizada para sinalizar a independência brasileira em relação à superpotência, é salientada na fala sem atentar – ou mesmo para eclipsar - para o fato de que o primeiro grande passo para a normalização das relações China-Estados Unidos já havia sido dado em 1972, com a visita do presidente Nixon a Pequim. O ineditismo do ato, que garantiria ao Brasil vantagens, é esborado na mesma fala, considerando-se que outras potências ocidentais já haviam feito o mesmo. A fala do chanceler também ignora, com grandes possibilidades de a omissão ser ato deliberado, que outros países sul-americanos como a Argentina e o Peru já haviam feito o mesmo, em processo acelerado após a definição de que a China ocuparia o assento permanente no CSNU, até então a cargo de Taiwan.

Em segundo lugar, os agentes envolvidos no reconhecimento da RPC divergem quanto aos motivos por trás do ato. Segundo o presidente Geisel, “Eram razões estritamente comerciais.” (GEISEL *apud* D’ARAÚJO, CASTRO, 1997, p. 339). Já para Silveira, a problemática aparentava justamente o contrário. “Nós tínhamos que enfatizar a questão econômica apenas para tornar o reconhecimento palatável. Mas o problema era exclusivamente político. O econômico viria com o tempo, e muito mais largo.” (SILVEIRA *apud* SPEKTOR, 2010, p 108). A preponderância do tema político no caso também aparecia para o ministro Abreu:

“Sem desprezar tal vantagem [econômica], sempre foi minha opinião, porém, que, pelo menos de início, prevalecia como mais importante o fator político. (...) Se o Brasil tinha pretensão de se transformar em potência mundial de primeira grandeza – e tem todas as condições para isso – como ignorar a existência da China continental? Como ter medo do comunismo chinês?” (ABREU, 1979, pp 39 – 40)

O processo de tomada de decisão concernente ao reconhecimento da RPC no âmbito do Conselho Nacional de Segurança já foi abordado no capítulo, e é exemplo da centralização das decisões durante o mandato de Geisel. Retirados os empecilhos internos, como a resistência do ministro do Exército, as relações são restabelecidas em agosto de 1974, ainda nos primeiros meses do governo. Em 1978 os dois países formalizam instrumentos com o objetivo de elevar o intercâmbio comercial entre eles – o Brasil tem interesse em comprar carvão e petróleo chineses, enquanto a China busca comprar produtos manufaturados brasileiros (BARRETO, 2006).

As relações com o Oriente Médio também tiveram seu curso alterado durante o governo Geisel. O embargo na produção e o conseqüente aumento dos preços do petróleo pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo em 1973 teve grande impacto no Brasil. “Em apenas um ano, de 1973 para 1974, a conta de ‘combustíveis e lubrificantes’ do país passa de US\$ 769 milhões para US\$ 2962 milhões; a fatura referente a matérias-primas salta de US\$ 2560 milhões para US\$ 5588 milhões (...)” (SANTANA, 2003, p. 156). A elevação dos preços do petróleo se afigurava ainda mais crítica quando considerado o estágio de desenvolvimento industrial do país, cujos modais de transporte se baseavam em grande parte nas rodovias, e, especialmente, a insuficiência da produção nacional e a conseqüente dependência externa. “Em 1974, o Brasil era o maior importador de petróleo entre os países em desenvolvimento e o sétimo em escala mundial, sendo necessários 40% das exportações brasileiras para pagar a importação somente deste produto.” (FARES, 2007, p. 131).

O encarecimento dos preços do petróleo, em um contexto de escolha pela manutenção da expansão econômica e do desenvolvimento industrial, levou à busca pelo financiamento externo das compras e às tentativas de elevar o nível de exportações, especialmente para países produtores do material. Os agentes políticos empreenderam a construção de boas relações com os países árabes, principais exportadores e do produto para o Brasil e principais articuladores do

embargo na produção, com o objetivo de evitar restrições diretas às vendas para o Brasil e, se possível, conseguir boas condições de compra. “(...) o problema essencial era ter o petróleo. Porque se não tivesse o petróleo, quero saber quem é que segura socialmente o país. Não digo nem mais economicamente. Já vou para o problema social direto, por cima do econômico.” (SILVEIRA *apud* SPEKTOR, 2010, pp. 124 – 125). Para tal, o Brasil estabeleceu relações diplomáticas com os Emirados Árabes Unidos, o Bahrein, o Catar e o Omã ao longo do período e usou a embaixada na Arábia Saudita como representação cumulativa a tais países (BARRETO, 2006). As relações com o Iraque, praticamente inexistentes no início do período, se tornaram uma das mais importantes parceiras da diplomacia brasileira. A produção petrolífera iraquiana era uma das poucas que estava não totalmente comprometida com as grandes empresas estadunidenses e europeias, ao contrário, por exemplo, da Venezuela, o que permitiu as grandes compras realizadas pela Petrobrás. O projeto iraquiano de desenvolvimento de sua estrutura incentivou a exportação de bens manufaturados e serviços brasileiros para o país, como ilustra a ferrovia entre Bagdá e Akashat construída pela empreiteira Mendes Júnior. A complementaridade na relação levou ao estabelecimento de um tipo de comércio compensado entre os dois países e transformou o Iraque em um dos principais parceiros econômicos do Brasil no período (FARES, 2007)

Ainda no campo do cultivo de boas relações, duas ações brasileiras em foros multilaterais sinalizaram a aproximação brasileira das posições árabes. Na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) de 1974, o Brasil votou favoravelmente à requisição do status de observador feita pela Organização para a Libertação da Palestina (OLP). A atitude foi justificada pelo ministro Silveira como uma prática consolidada do Brasil, que sempre teria votado a favor de qualquer país que requeresse entrada na AGNU, sem relação com o movimento de melhoria das relações com os países árabes. (SPEKTOR, 2010). A segunda ação, mais relevante, foi o voto favorável à Resolução 3379 da AGNU em novembro de 1975. Segundo a resolução, o sionismo, ideologia subjacente à criação de Israel como um Estado judeu, seria uma forma de racismo. A medida certamente agradou aos países árabes, em sua maioria os propositores da medida; o acerto da decisão brasileira e sua inserção na reforma das posições brasileiras para o Oriente Médio, contudo, foi uma versão do evento gestada *ex post facto*, já que as evidências indicam para uma

falha no levantamento das informações e na coordenação entre as instâncias decisórias nacionais.

De acordo com Silveira, o escritório brasileiro nas Nações Unidas havia informado que a maioria dos países latino-americanos iria votar favoravelmente à resolução na comissão específica, mas haveria dificuldades na aprovação. Essa posição somava-se à preferência do presidente Geisel, que rejeitava a posição absenteísta até então preferida pelo Itamaraty. Optou-se pelo voto favorável naquela instância, que não acarretaria maiores consequências, já que a proposta não deveria ir para a votação no plenário da AGNU (D'ARAÚJO, CASTRO, 1997; SPEKTOR, 2009; SPEKTOR, 2010). O resultado dessa primeira votação fugiu às previsões brasileiras, com aprovação do texto e abstenção da maior parte do grupo latino-americano. O resultado contrariou as intenções estadunidenses e levou à emissão de uma nota por parte do Departamento de Estado dos EUA com um pedido de modificação da posição no escrutínio seguinte. Apesar das recomendações de Silveira para que fosse mantida a definição anterior de abstenção no plenário, Geisel decidiu manter o voto favorável à resolução, proferido alguns dias depois (SPEKTOR, 2009; GÓES, 1978). Segundo o ministro-chefe da Casa Militar,

“Forçoso é reconhecer que, no caso, houve falha do Itamaraty quando não alertou o Presidente quanto à importância daquele apêndice inadequadamente enxertado em uma condenação formal ao racismo³⁴, condenação esta perfeitamente de acordo com o pensamento do povo brasileiro. Convém notar que essa decisão não foi estudada nem teve parecer da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional.” (ABREU, 1979, p. 51)

A declaração explicita tanto a autonomia do presidente na decisão quanto a ausência de um cálculo preciso sobre as repercussões do ato, uma vez que não se imaginava a aprovação dos países árabes, mas a rejeição da postura por Israel e outros Estados. Uma das peças-chave da política brasileira para o Oriente Médio surgiu como erro de informação, coordenação e cálculo do aparato brasileiro de política externa, e só posteriormente foi aproveitado como tal.

A terceira vertente da política externa brasileira na Ásia foi a intensificação das relações com o Japão, cuja lógica definidora foi a da diversificação das parcerias com países desenvolvidos também usada nas relações com a Europa.

³⁴ O autor faz alusão ao fato de que a equiparação do sionismo ao racismo só aparece na última linha da Resolução 3379

Para Silveira, as relações com o Japão eram o estabelecimento de uma cabeça de ponte política.

“...tínhamos chegado ao Japão e íamos chegar muito mais porque minha ideia é que devíamos intensificar as relações. E dando o salto japonês, que seria eficaz do ponto de vista econômico, nós estaríamos lançando as pontes para os saltos políticos em relação à área asiática como um todo, mesmo que o retorno não fosse tão imediato (...)” (SILVEIRA *apud* SPEKTOR, 2010, p. 82)

Os aspectos políticos da relação foram explorados pelas visitas de autoridades japonesas ao país ao longo dos dois primeiros anos do período, movimento que atingiu seu ápice em uma visita de Geisel ao país em 1976, a primeira de um chefe de Estado brasileiro, considerada pelo próprio presidente a mais exitosa de suas viagens internacionais. Em 1978, o príncipe herdeiro da coroa japonesa retribuiu o ato e visitou o Brasil durante as comemorações dos setenta anos da imigração nipônica para o país. A visita de 1976 teve como resultados o estabelecimento de acordos de comércio e cooperação entre os países. Tais acordos estavam ligados à transferência de tecnologia na produção siderúrgica e desenvolvimento de expertise agropecuária, corporificada pelo Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento do Cerrado (Prodecer). Ambos eram importantes no contexto do II PND, pois propiciavam a consolidação de uma indústria de base e o aumento das possibilidades de produção agrícola, dois vetores importantes para a busca brasileira pela autonomia. Também houve aumento das relações comerciais, com intercâmbios de aproximadamente US\$ 2 bilhões em 1979, em comparação com pouco mais de US\$ 100 milhões no início da década (ARAGUSUKU, 2010).

4.3.4 Europa

As relações brasileiras com a Europa durante o governo Geisel foram concentradas na aproximação com o Reino Unido, a França e a Alemanha Ocidental. O reforço nas áreas política e econômica do envolvimento com estes países foi um movimento semelhante àquele realizado para com o Japão, e seu objetivo era o de diversificar as parcerias brasileiras com os países desenvolvidos, os quais eram vistos como fiadores da ascensão política brasileira no cenário

internacional, fonte dos capitais necessários ao modelo de desenvolvimento brasileiro e fornecedores de tecnologia usada para o ganho de autonomia. O exemplo principal desse movimento, que uniu todas as suas vertentes, foi o acordo nuclear Brasil-Alemanha de 1975, um dos mais amplos realizados até o momento. O movimento, nomeado oficialmente como 'opção europeia', não consistia em uma política única para todos os países do continente, mas em uma estratégia adaptada para as possibilidades de cada Estado, e servia como contrapeso às críticas sobre o suposto terceiro-mundismo da diplomacia brasileira do período (SARAIVA, 1990).

Segundo o presidente, "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." (GEISEL *apud* D'ARAÚJO, CASTRO, 1997). O chanceler Silveira concordava com a posição do presidente, acrescida de uma observação sobre um problema geopolítico que condicionava a atuação europeia:

"A Europa Ocidental estava mais adiantada que o Brasil e por isso seu modelo devia ser o da nossa preferência política. (...) Sua situação era muito mais infeliz do que a brasileira porque nossa posição geográfica nos permitia estar um pouco separados das grandes convulsões internacionais, enquanto que eles eram o espaço tático." (SILVEIRA *apud* SPEKTOR, 2010, p. 263)

A percepção do presidente encontrava eco principalmente no contexto econômico. Os ganhos dos países exportadores de petróleo, imensamente elevados após 1973, se encontravam investidos em grande parte na Europa, cujas leis bancárias permitiam maior flexibilidade nas aplicações. O continente era o ponto de partida de um excesso de capitais que seria reinvestido em aplicações de maior risco e maior retorno, o que fez da região ator privilegiado para países que, como o Brasil, buscavam financiamento. O resultado da política de atração de capitais disponíveis na Europa foi a elevação dos investimentos da região no país, de US\$ 1,7 bilhão em 1974 para US\$ 4,4 bilhões em 1978, um salto de mais de 150%, consubstanciados em convênios como o assinado com o Reino Unido, para a produção de aço no Brasil, e como o assinado com a França, para a construção de usinas hidroelétricas (HERRMANN, 2005; SARAIVA, 1990; BARRETO, 2006).

Nas questões políticas, a aproximação ocorreu por meio da ideia da chancelaria brasileira de estabelecer memorandos de entendimento entre o país e

as potências europeias, estratégia reforçada pelas viagens presidenciais. Em 1975, o Brasil e o Reino Unido assinaram um documento que garantia a consulta entre altas autoridades dos dois países para tratar de questões internacionais, o primeiro do tipo assinado entre aquele país e um país em desenvolvimento. Em maio do ano seguinte, Geisel foi ao país para uma visita de Estado, na qual assinou o convênio de investimentos referido anteriormente. Com a França, o Brasil criou em outubro de 1975 uma *Grande Commission* para o exame e revisão das relações bilaterais, assim como para o tratamento de outros temas internacionais. Em maio de 1976, Geisel foi ao país, na primeira visita oficial de um presidente brasileiro à França. Houve também o estabelecimento de um mecanismo semelhante com a Alemanha Ocidental quando da viagem do presidente Geisel ao país em 1978. A efetividade dos instrumentos de entendimento é passível de debates, uma vez que não há evidências da continuação de seu funcionamento após a mudança do governo. (BARRETO, 2006; SPEKTOR, 2010).

No quadro de aproximação com os grandes países desenvolvidos da Europa, a relação com a Alemanha Ocidental ganha destaque devido ao Acordo sobre Cooperação no Campo dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, assinado em junho de 1975. No início da década, o Brasil fizera um acordo com a empresa estadunidense Westinghouse para a construção de usinas nucleares no país, sem que houvesse previsão da transferência de qualquer tipo de tecnologia – exploração de minerais, enriquecimento de material nuclear ou desenvolvimento de reatores – para o país. Um reajuste na política de comércio tecnológico dos EUA em 1973 reduziu as concessões ao Brasil, tirando as garantias de fornecimento do combustível nuclear necessário para o funcionamento das futuras usinas (GASPARI, 2004). A forma do acordo passou a ser indesejável para o projeto brasileiro de desenvolvimento autônomo e levou os agentes estatais a buscar novas opções para o programa nuclear brasileiro.

Cabe um recuo dos temas entre Brasil e Alemanha para melhor observá-los à luz do campo mais amplo da tecnologia atômica. A busca pelo desenvolvimento no campo era consensual dentro do governo, já que este era visto como fator essencial para a independência nacional, ainda que as opiniões sobre o desenvolvimento bélico sejam pouco nítidas, talvez intencionalmente. Segundo o presidente,

“(...) sempre achei que devíamos considerar o problema da energia nuclear e enfrentá-lo, não para fazer bombas, mas para termos a tecnologia necessária para o enriquecimento do urânio. Não podíamos nos sujeitar a ficar eternamente servindo como colônia. Um país com a dimensão do Brasil não quer saber de energia nuclear? Só porque existe uma bomba que um dia pode estourar? E vamos nos sujeitar a ficar na dependência da boa ou má vontade dos outros para receber o urânio enriquecido para gerar energia?” (GEISEL *apud* D’ARAÚJO, CASTRO, 1997, p. 239)

Ainda de acordo com Geisel,

“(...) embora não fôssemos contrários à energia hidrelétrica (...) achávamos, tendo em vista o crescimento do consumo do país, o crescimento populacional, o aumento da atividade industrial, e o que imaginávamos para o futuro do país, que deveríamos implementar também um programa de energia nuclear.” (GEISEL *apud* D’ARAÚJO, CASTRO, 1997, p. 304)

O general Sylvio Frota, maior opositor à política externa efetuada no período dentro do gabinete presidencial, entendia que o Brasil deveria buscar o desenvolvimento de tecnologia nuclear, fugindo ao que ele identificava como as tentativas estadunidenses de obter o monopólio do campo. O acordo com a Alemanha era uma tentativa válida nesse sentido (FROTA, 2006). O general Hugo Abreu era favorável ao desenvolvimento da tecnologia nuclear devido também a questões estratégicas – o desenvolvimento nacional, em longo prazo, levaria ao esgotamento das opções de geração de energia hidrelétrica – mas sua argumentação em defesa do acordo com a Alemanha possui inconsistências lógicas. Segundo o general, o programa nuclear brasileiro seria condizente com a realidade econômica nacional, considerada a enorme demanda de energia do país em franco crescimento econômico; em seguida, contudo, o subdesenvolvimento nacional é alegado como argumento que justificaria a ausência de intenções para a construção de armamento nuclear. (ABREU, 1979). A busca pela autonomia nuclear, consubstanciada no acordo com a Alemanha, era consenso também dentro da corporação diplomática, segundo o embaixador Baena Soares (D’ARAÚJO *et alii*, 2006).

O apoio incontestado das burocracias diplomática e militar ao desenvolvimento nuclear levou à busca pela tecnologia no meio internacional. Segundo a perspectiva brasileira, as opções para a busca da transferência e desenvolvimento conjunto de tecnologia eram, entre os países desenvolvidos, a França e a Alemanha. A Índia havia a pouco realizado seu primeiro teste nuclear, e era um parceiro na defesa do

direito ao desenvolvimento tecnológico autônomo do Terceiro Mundo, mas não tinha condições técnicas e políticas de trabalhar com o Brasil (LAMPREIA, 2010). As tratativas com a França ao longo de 1974 avançaram, mas não chegaram à conclusão, e a iniciativa brasileira coincidiu com a necessidade alemã de ganhar escala em suas vendas no campo nuclear para gerar lucros. Iniciou-se o processo de negociação com a Alemanha, conduzido de forma secreta, e com a participação de poucos agentes brasileiros (GASPARI, 2004; SPEKTOR, 2009). A proposta inicial do acordo foi elaborada pelo Itamaraty e revisada pela primeira subsecretaria do Conselho de Segurança Nacional. Os debates internos seguiram com a participação dos dois órgãos, acrescidos de membros da área técnica do Ministério das Minas e Energia e do senador Virgílio Távora, representando o Congresso Nacional. A negociação externa ficara a cargo do embaixador Paulo Nogueira Batista, responsável pelos aspectos políticos do tema, e pelo ministro das Minas e Energia, Shigeaki Ueki, responsável pelo segmento técnico – não havia militares em cargos de grande relevância nas negociações com o governo e os fabricantes alemães (LAMPREIA, 2010; ABREU, 1979; GÓES, 1978).

Em junho de 1975 os ministros das Relações Exteriores Azeredo da Silveira e Hans-Dietrich Genscher assinaram o mais ambicioso acordo de intercâmbio nuclear até o momento. O texto previa que os dois países empreenderiam conjuntamente, ou transfeririam para o outro as capacidades de prospecção, extração e processamento de urânio, enriquecimento de urânio e produção de elementos combustíveis, e permitia a exportação de urânio enriquecido, usinas de produção de combustível nuclear, usinas de reprocessamento de materiais combustíveis e usinas de enriquecimento de urânio. Havia previsão de acordo, realizado um pouco depois, com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), para que fossem criadas medidas de supervisão do material vendido e desenvolvido com o objetivo de evitar a fabricação de armamento nuclear. Apesar das medidas que asseguravam o uso pacífico do material, o acordo levantou a suspeita de que o Brasil viesse a usar a tecnologia adquirida para fabricar armamento atômico, e houve pressão estadunidense para seu término, o que não ocorreu. (BRASIL, 1975c; SPEKTOR, 2009).

“(...) no caso do Acordo Nuclear, a ‘opção europeia’ condensou todas as expectativas embutidas na política: em termos econômicos, garantiu, naquele momento, o acesso ao capital e à tecnologia necessários para o

desenvolvimento nacional; em termos políticos, para uso interno, contribuiu para a legitimidade do processo do regime; e, na frente, externa, representou um ato de afirmação do poder nacional (...)" (SARAIVA, 1990, p. 107)

As relações com o continente europeu, para além daquela com os três países já observados, não teve grandes movimentos. Em Portugal, após a Revolução dos Cravos, alguns ramos do Serviço Nacional de Informações chegaram a considerar o país um risco, mas essa foi corrente minoritária, e mesmo a ampla cobertura midiática foi evidência da pouca importância dada a uma revolta socialista em um país tido como antigo parceiro próximo. A instabilidade interna de Portugal levou o país a aceitar, após desconforto inicial, a nomeação do general Carlos Alberto da Fontoura, ex-chefe do SNI e considerado membro da linha dura, como embaixador brasileiro no país. (CHIRIO, 2012; DÁVILA, 2011). O intercâmbio brasileiro com a União Soviética era limitado a trocas comerciais, como a venda de soja e a compra de bens como óleo diesel e turbinas para usinas hidroelétricas, e a manutenção dessa relação sem sobressaltos foi usada pelo presidente Geisel como argumento para persuadir membros do Conselho de Segurança Nacional a reatar as relações com a China (BARRETO, 2006; D'ARAÚJO, CASTRO, 1997).

4.3.5 Estados Unidos

Uma das características mais relevantes da literatura sobre política externa do governo Geisel é a afirmação de que o período foi de afastamento brasileiro em relação aos Estados Unidos, em contraste com o início do regime militar, que havia sido marcado pelo alinhamento automático. Do 'passo fora da cadência' de 1964, as relações Brasil-Estados Unidos teriam evoluído para uma história de conflitos e divergências políticas, caracterizada até mesmo como uma rivalidade (CERVO, BUENO, 2008; VIZENTINI, 2004). Essa interpretação não é totalmente equivocada, uma vez que houve um número razoável de diferenças entre o Brasil e os EUA no período; também não é possível, contudo, afirmar que estas chegaram a constituir uma relação conflituosa, já que houve tentativas de aproximação entre os dois países e algumas das diferenças possuíram maior repercussão simbólica do que fática. As relações Brasil-Estados Unidos durante o período Geisel podem ser caracterizadas como um a de interações descoordenadas permitidas pela

substancial redução da dependência brasileira, o que afasta a dicotomia alinhamento-afastamento. Em termos militares, a indústria bélica brasileira estava prestes a se tornar autossuficiente e exportadora e havia outras fontes de fornecimento de material; em termos econômicos, a preponderância dos bens manufaturados na estrutura de exportação brasileira expunha a falta de complementariedade das economias (LESSA, 1998; SANTANA, 2003). A criação da Indústria de Material Bélico do Brasil (IMBEL) em 1975 é o exemplo mais claro do quadro de autonomia virtual na produção de material militar. A empresa estatal congregou diversas plantas industriais fabricantes de material militar, e foi, desde sua criação, a principal fornecedora das forças armadas brasileiras (DELLAGNEZZE, 2008). “Em um curto espaço de tempo, desde a sua criação até o início dos anos 80, a produção bélica nacional inclui desde revólveres, metralhadoras e jipes, até capa-bombardeiros, tanques e outros equipamentos mais sofisticados que exigem um alto grau de tecnologia, como foguetes ar-terra (...).” (MIYAMOTO, 1995, pp. 132 -133).

Um conceito fundamental para compreender a política externa dos EUA no período, e, portanto, a relação entre os dois países, é a noção de país-chave, cunhada durante a presidência de Richard Nixon e mantida ao longo do governo Jimmy Carter sob o nome de *pivotal state*. Após constatados os grandes custos da ação virtualmente solitária no Vietnã, o então conselheiro de defesa nacional Henry Kissinger e o presidente Nixon anunciaram a intenção de delegar funções de manutenção da ordem regional a países importantes em seus contextos; sem precisar, contudo, em quais termos essa delegação ocorreria, ou ainda, quais seriam as funções dos Estados escolhidos. Não houve também uma lista de quais seriam os países-chave, mas o Brasil era recorrentemente apontado como o Estado sul-americano do plano (SPEKTOR, 2009). A ideia estava alinhada com o viés altamente geopolítico emprestado à atuação externa dos EUA no período, mas não sofreu alterações substanciais após a renúncia de Nixon ou mesmo a eleição de Jimmy Carter. Apesar da retórica de reforço do multilateralismo e adoção de diretrizes baseadas em valores na política externa, “Zbigniew Brzezinski, assessor de segurança nacional do presidente Carter, afirmava enfaticamente que os Estados Unidos deveriam aliar-se com *pivotal states* como a Arábia Saudita, Nigéria, Brasil, Irã, Índia e Indonésia, os quais ele identificava como “influências regionais” (LITWAK, 1986, p. 193, tradução nossa). A noção permaneceu imprecisa quanto às atribuições

dos Estados escolhidos, mas ilustra tanto a permanência de conceitos geopolíticos na política externa dos EUA durante todo o período tratado quanto a relevância brasileira no esquema.

As percepções dos tomadores de decisão brasileiros em relação aos Estados Unidos eram variadas. Geisel incluiu o país no seu rol de Estados desenvolvidos com os quais o Brasil deveria estabelecer parcerias pelo desenvolvimento, e o via como o mais poderoso no sistema internacional, apesar de reconhecer que durante um tempo o país andara demais ao reboque estadunidense e que “Não pude fazer mais coisas com os Estados Unidos por causa de exigências que foram surgindo e que me pareceram descabidas” (GEISEL *apud* D’ARAÚJO, CASTRO, 1997, p 337). Silveira avaliava que os EUA tinham uma enorme capacidade de movimentação diplomática porque, graças à sua pujança econômica, poderiam errar e, em seguida, realizar medidas que corrigissem seus erros. O Brasil, ainda segundo o chanceler, estaria aos poucos adquirindo capacidade semelhante. “Se os Estados Unidos são um paquiderme no mundo e no sistema interamericano – sem dúvida, um grande paquiderme -, a verdade é que existem alguns subpaquidermes. E o número um desses subpaquidermes, sem dúvida, é o Brasil.” (SILVEIRA *apud* SPEKTOR, 2010, p 59). A liderança incontestada dos EUA era relativizada pelos meios adotados no período, que indicariam um período de hesitação no exercício de suas capacidades provocada principalmente pela derrota no Vietnã. Esse retraimento voluntário gerava ao Brasil a possibilidade de divergir dos EUA em temas relevantes de forma não traumática (GUERREIRO, 2010; LAMPREIA, 2010).

A falta de coordenação entre os dois países sem consequências graves fica evidente no primeiro encontro entre Azeredo da Silveira e Henry Kissinger, então secretário de Estado dos EUA, em novembro de 1974.

“Durante dois dias consecutivos, as delegações trocaram opiniões sobre política internacional como nunca antes: Guerra Fria, Oriente Médio, China, proliferação nuclear, comércio internacional, diálogo Norte-Sul, crise energética internacional e papel da OEA. Não houve acordo ou coincidência de perspectivas em nenhum ponto da agenda.” (SPEKTOR, 2009, p 97)

As discrepâncias entre as partes não impediram a continuidade das tentativas de consulta entre as partes. Ao contrário, em fevereiro de 1976 o Brasil e os Estados Unidos firmaram um memorando de entendimento que estabelecia que os responsáveis pela política exterior de seus países deveriam se encontrar duas vezes

ao ano para tentar coordenar suas posições nos mais diversos temas. Segundo o chanceler, o acordo se tornou factível devido ao volume de ações da política externa brasileira levadas a cabo durante o período. Construído para ser a fonte de propostas de atuação conjunta, o memorando serviu também como um canal aberto para o tratamento em alto nível das diferenças entre os dois países. De acordo com o embaixador Saraiva Guerreiro, o método de trabalho no memorando do lado brasileiro refletia a administração centralizadora do chanceler Silveira, e contava somente com dois encarregados fixos e outros temporários, ‘emprestados’ de seus departamentos de acordo com o tema. (SPEKTOR, 2009; SPEKTOR, 2010; GUERREIRO, 2010). O memorando de entendimento foi o ápice da relação entre os dois países no período, já que ocorreu entre os problemas concernentes ao acordo nuclear com a Alemanha e antes das divergências relativas ao Acordo Militar de 1952. A data de assinatura e os objetivos propostos consistem em evidências de que a interação entre o Brasil e Estados Unidos durante a presidência Geisel não pode ser definida em termos reducionistas como um simples afastamento.

As divergências entre o Brasil e os Estados Unidos se concentraram em duas áreas, a nuclear e a dos direitos humanos, sendo que nesta houve consequências para a interação dos países no campo da segurança, o que abasteceu as alegações de que o período fora de afastamento entre os países. A assinatura do acordo nuclear com a Alemanha levou os EUA a agirem contra o instrumento, a princípio pedindo às autoridades alemãs que aumentassem as restrições sobre a transferência de tecnologia. A ação fora desencontrada e não gerou muitos resultados após os protestos públicos brasileiros. Após alguns meses, o próprio secretário de Estado Kissinger se disse favorável ao acordo quando este se encontrava sob a avaliação da AIEA. A oposição estadunidense recrudesciu durante a campanha para as eleições presidenciais de 1976 e logo após a vitória e a posse do Jimmy Carter – o candidato fizera declarações contrárias à proliferação da tecnologia nuclear e

“Dois dias depois de ser empossado vice-presidente dos Estados Unidos, Walter Mondale foi pessoalmente à Alemanha informar ao primeiro-ministro, Helmut Schmidt, que seu governo era ‘totalmente oposto’ ao acordo nuclear teuto-brasileiro e que esperava que os alemães suspendessem o componente de transferência de tecnologia embutido no contrato.” (SPEKTOR, 2009, p. 157)

As pressões cederam após a Alemanha ter recusado a ceder às pressões estadunidenses e o Brasil, apesar de não ter mostrado sinais de que cooperaria com os esforços pela autocontenção, não conseguiria implementar com rapidez qualquer programa nuclear com fins bélicos. Em meados de 1977, as divergências entre Brasil e Estados Unidos sobre o programa nuclear brasileiro eram poucas (SPEKTOR, 2009; LESSA, 1998).

Outro ponto de divergência entre os dois países foi a política de direitos humanos, cujas consequências atingiram a política de segurança brasileira. Em 1976, o Congresso estadunidense aprovou a Emenda Harkin, que condicionava a ajuda externa a avaliações da situação dos direitos humanos dos países assistidos (MENDONÇA, MIYAMOTO, 2011). Em 4 de março de 1977, a embaixada estadunidense no Brasil comunicou ao Itamaraty que um relatório produzido por exigência desse dispositivo seria apresentado no congresso daquele país na semana seguinte, e que a aprovação dos recursos anuais de ajuda militar ao Brasil estava condicionada à aprovação após a apresentação do relatório. As consequências imediatas do fato são ilustrativas do processo de decisão em política externa e da interação brasileira com os EUA no período. Segundo o chanceler Silveira, as comunicações feitas pela embaixada estadunidense deveriam ser repassadas diretamente a ele imediatamente, logo, no mesmo dia ele tomou ciência da notícia e comunicou ao presidente Geisel. Antes de se reunir com o presidente, Silveira ainda se reuniu com os embaixadores Saraiva Guerreiro, Geraldo Holanda Cavalcanti, assessor para assuntos políticos, e João Hermes Pereira de Araújo, chefe do departamento para as Américas, que decidiram propor a denúncia dos acordos militares que garantiam a prestação de assistência por parte dos EUA, vigentes desde 1952 (SPEKTOR, 2010; GUERREIRO, 2010; D'ARAÚJO *et al*, 2006).

Na mesma noite, Silveira foi ao Palácio do Planalto e reuniu-se com o presidente Geisel; os generais Golbery do Couto e Silva e Hugo Abreu, ministros-chefes da Casa Civil e da Casa Militar, respectivamente; e o senador Petrônio Portella, presidente do Congresso Nacional. Os testemunhos convergem na narrativa de uma decisão consensual a favor da denúncia dos acordos militares, efetuada já no sábado pela manhã pelo Secretário-Geral do MRE em nota entregue à embaixada estadunidense. Coube ao ministro-chefe da Casa Militar comunicar a decisão aos ministros da área, principais afetados pelo rompimento dos acordos

(SPEKTOR, 2010; ABREU, 1979). A rapidez da decisão e seu insulamento de outras instâncias interessadas explicam-se não somente pela centralização do processo de tomada de decisão em política externa no período, mas também pela pouca importância material dos acordos denunciados.

“Dois fatores contribuíram para tornar inócuos os Acordos Militares entre o Brasil e EUA, a saber: a) a autossuficiência brasileira na produção de armamentos cada vez mais diversificados e sofisticados (...) b) a revitalização do pensamento estratégico no seio das Forças Armadas, com a reivindicação de plena autonomia externa na busca de seus objetivos nacionais permanentes.” (Lessa, 1998, p. 79)

As condições do material repassado ao Brasil também eram motivos de queixa e argumentos para a denúncia dos acordos. “O americano fez um acordo militar com o Brasil e passou a fornecer material, geralmente já obsoleto, e às vezes cobrava pagamento. Não fornecia o último modelo (...) O acordo com os Estados Unidos foi se deteriorando tanto que eu acabei com ele quando era presidente da República.” (GEISEL *apud* D’ARAÚJO, CASTRO, 1997, p. 94).

Os efeitos simbólicos do rompimento dos acordos são muito maiores que os efetivos, mas o ato da ruptura sinaliza pontos importantes da conjuntura brasileira do período. Por um lado, o ato garantiu ao presidente autoridade sobre a linha dura do regime, cujos oficiais de patentes mais baixas o acusavam de atender aos interesses estadunidenses pela flexibilização do mando militar (CHIRIO, 2012). Por outro, ajudaram a construir uma narrativa consolidada sobre profundas divergências brasileiras com os EUA na área militar: se no período, além do fim dos acordos, os EUA foram em muito ultrapassados como fornecedores de material bélico para o Brasil, a causa foi principal foi o crescimento da produção nacional de armamentos. Para concluir a invalidação da tese de afastamento entre os dois países, os EUA ainda efetuaram vendas estadunidenses significativas de material militar no período, como a de caças F-5 nos anos de 1975 e 1976 (SVARTMAN, 2011).

4.4 Considerações finais

A política externa do governo Geisel teve algumas características definidoras, tanto em sua feitura interna quanto em suas opções externas. A compreensão dos processos internos é elucidativa para fazer o mesmo em relação às opções

externas, conforme sói ser na tradição da análise de política externa. O processo de elaboração das diretrizes gerais foi bastante centralizado, baseado fundamentalmente nas preferências do presidente, chefe do poder executivo, e de seu ministro das Relações Exteriores, principal assessor para o tema e chefe da burocracia responsável pela prática das relações diplomáticas. A centralização se repetiu no processo de tomada de decisão, cuja deliberação direta entre o presidente e seu chanceler suplantou a consulta a fóruns que poderiam servir para consultas, como o Conselho de Segurança Nacional – houve em alguns momentos, como na decisão sobre o reconhecimento da China, o procedimento reverso, no qual o CSN foi levado a mudar de posição para apoiar a decisão presidencial. Os críticos da política externa dentro do aparelho do Estado eram poucos e seu principal porta-voz, o ministro Sylvio Frota, foi afastado do cargo – apesar de, segundo o ministro Silveira, serem improcedentes as alegações de Frota quanto ao seu isolamento do processo de tomada de decisões e discordância para com a política externa (SPEKTOR, 2010).

A política externa, dotada de grande autonomia interna, pôde agir com flexibilidade, expandindo suas atividades conforme necessário pela leitura de seus formuladores. O Pragmatismo Responsável e Ecumênico, nome dado à inserção internacional do Brasil no período, primou pelo estabelecimento de relações com Estados cujos regimes amparavam-se em ideologias infensas ao regime militar-burocrático de direita brasileiro. Ao mesmo tempo, realinhou suas relações com os países desenvolvidos ao buscar recursos econômicos e políticos com países europeus e o Japão e reformular os termos da relação com os Estados Unidos, enquadrada pela possibilidade de divergências sem ruptura. Regionalmente, o Brasil também ampliou seu quadro de parcerias com o objetivo de isolar a Argentina, de forma sobrepujar os atritos geopolíticos da relação entre os dois países. Essa breve e segmentada leitura será ampliada no próximo capítulo, dedicado à análise da política externa brasileira do período sob o viés sistêmico.

5 UMA ANÁLISE SISTÊMICA DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO GEISEL

O capítulo apresentará os resultados da pesquisa levada a cabo nos capítulos anteriores. A atividade será realizada por meio do contraste entre a hipótese, delineada no segundo capítulo da dissertação, e o levantamento empírico realizado nos dois capítulos posteriores, que apresentaram o contexto sistêmico no qual o Brasil do período se inseria e a política externa brasileira da presidência Geisel. O exercício é fundamental para a compreensão do período, que sairá aprimorada tanto pela confirmação quanto pela rejeição das premissas hipotéticas. Caso a contraposição das hipóteses realistas neoclássicas e da realidade histórica revele a propriedade dos postulados teóricos para a compreensão da política externa do período, avança-se rumo à possibilidade de generalizações mais amplas baseadas neste marco teórico. Caso, na situação oposta, as premissas realistas neoclássicas se mostrem inadequadas para o entendimento da política externa brasileira do período, a pesquisa terá servido para eliminar uma hipótese pouco apropriada e servirá como ponto de partida para outras tentativas de compreensão do tema.

A hipótese da pesquisa, desenvolvida a partir dos pressupostos teóricos do realismo neoclássico, é de que a política externa brasileira da presidência Geisel teria sido consequência das possibilidades abertas pela aquisição brasileira de capacidades militares e econômicas. O país, dentro das limitações impostas por um sistema bipolar, teria aumentado sua margem de manobra entre os Estados menores³⁵. As características da estrutura brasileira de tomada de decisão em política externa, notadamente seu formato institucional e a percepção de seus líderes, teriam servido como variáveis intervenientes – espécie de correias transmissoras entre a determinação sistêmica e a ação exterior brasileira no período.

Um exercício inicial para verificarmos a propriedade da hipótese para explicar o tema em tela é imaginarmos as situações diametralmente opostas àquelas encetadas pela teoria. Ainda que o a especulação baseada em cenários contrafactuais seja um exercício de validade duvidosa para a maior parte dos empreendimentos acadêmicos, especialmente aqueles de cunho histórico, neste

³⁵ O termo aqui faz alusão aos Estados que não eram potências.

caso a atividade fornece um interessante ponto de partida para a análise. No caso, o cenário interdito pela teoria seria o de um desafio aberto de um Estado menor, como o Brasil, às superpotências do período, por meio da tentativa de mudança do quadro de polaridade pela via militar. A incoerência dessa conduta, como pode ser atestado pelas evidências, indica que a hipótese não possui falhas tão profundas que a invalidem de início.

Ainda com ênfase nas prescrições e possibilidades abertas pela perspectiva sistêmica, cabe retomar uma das observações da obra fundadora do realismo estrutural sobre os Estados não-polos do sistema internacional. Conforme citação de Waltz (1979) no terceiro capítulo da dissertação, a pouca relevância dos Estados menores para as superpotências em um sistema bipolar permite que aqueles adotem condutas relativamente dissociadas daquelas dos polos do sistema sem maiores constrangimentos. As políticas externas de potências menores que buscavam distanciar-se da conduta das superpotências realizadas ao longo da Guerra Fria foram possibilitadas pela bipolaridade do sistema, uma vez que os atos das potências menores são virtualmente irrelevantes para as superpotências. A bipolaridade serviu como condição permissiva de políticas externas independentes daquelas efetuadas pelas grandes potências. A possibilidade abstrata foi averiguada em termos históricos em diversas ocasiões – o Movimento dos Não-Alinhados, a França gaulista, o cisma sino-soviético e a subsequente aproximação de China e EUA. A política externa brasileira no período Geisel se insere neste grupo, uma vez que divergiu frontalmente dos Estados Unidos em temas de coordenação política e política de defesa, sem que tais atos fossem seguidos de retaliações ou que implicassem, necessariamente, na aproximação brasileira da União Soviética.

A existência de condições para uma política externa dissociada do comportamento das grandes potências não apresenta as razões pelas quais um Estado adotaria tal comportamento. Passemos a averiguar a posse de capacidades do Brasil no período, traço cuja expansão é identificada pelo realismo neoclássico como causadora de processos de ampliação da atividade em política externa. A população brasileira estava, na década em questão, em processo de crescimento acelerado – de 96 milhões de habitantes em 1970, o Brasil passa a ter 105.7 milhões em 1974 e chega a 119 milhões (WDI, 2013). O aumento bruto é de 23 milhões de habitantes, ou 24% em menos de dez anos, ou 13% nos cinco

anos da presidência Geisel. O aumento é suficiente para que o Brasil passe o Japão e se torne o sétimo país mais populoso do planeta.

O processo de crescimento econômico é ainda mais relevante. O PIB brasileiro em valores correntes do período inicia a década em US\$ 42.3 bilhões de dólares, chega a 1974 em 105 bilhões e, em 1979, está em US\$ 224 bilhões. Em valores constantes³⁶, isto é, descontada a desvalorização do dólar no período, os valores são de US\$ 191 bilhões, US\$ 296 bilhões e US\$ 394 bilhões para os anos de 1970, 1974 e 1979, respectivamente (WDI, 2013). A opção pela manutenção de altas taxas de crescimento durante governo Geisel teve como resultado o aumento de aproximadamente 50% do PIB em valores constantes durante seu mandato, e fez com que o país passasse de décima primeira para a nona maior economia mundial, a maior dos países do então chamado Terceiro Mundo. Houve ainda, como assinalado no capítulo anterior, substancial alteração na estrutura econômica nacional, que completou o ciclo de industrialização. Um indicador que atesta a ascensão econômica do país no período e sua reestruturação é o consumo e a produção de energia, variável *proxy* para a produção industrial: em 1973, o Brasil produzia 64.7 bilhões de quilowatts/hora (kWh), cifra que subiu para 126.7 bilhões de kWh em 1979, saindo de décimo-quarto para nono maior produtor mundial de energia. Em termos de consumo, o país gastava 56.7 bilhões de kWh em 1973, décimo quinto no *ranking* mundial. Em 1979, o número subira para 111 bilhões de kWh, nono maior consumo mundial e segundo entre os países em desenvolvimento, atrás apenas da China (WDI, 2013).

O Brasil também apresentou expansão em seus indicadores militares no período, ainda que ela seja menos expressiva que o crescimento registrado nas variáveis econômicas. O número de efetivos militares das três forças armadas do país passou de 375 mil pessoas em 1970 para 420 mil em 1973 e, a partir de 1976, estabilizou-se em 450 mil, passando de décimo segundo para décimo primeiro colocado mundial em número de membros das organizações militares. Houve também aumento do gasto militar de US\$ 1,4 bilhão de dólares em 1970 para US\$ 1.8 bilhão em 1973 e US\$ 2.1 bilhões em 1976; os dados de 1979, contudo, mostram retração no fim do período, para US\$ 1.5 bilhão³⁷. Relativamente a outros Estados, o Brasil teve pequena ascensão, ao iniciar a década como vigésimo

³⁶ Fixados no valor do dólar do ano 2000

³⁷ Todos os valores em dólares – valor de 1978

segundo país com maior gasto militar e, em 1973, às vésperas do início do governo Geisel, ser o vigésimo primeiro – caindo para vigésimo terceiro e vigésimo oitavo nos demais anos citados (STATE, 1978). A alteração do quadro militar brasileiro não passa apenas pela avaliação quantitativa, já que fator importante para considerar as capacidades militares brasileiras do período é o desenvolvimento da indústria bélica brasileira, cuja autonomia virtual foi adquirida no período. O país, de 1975 em diante – marcadamente após a criação da Inbel – se torna um dos vinte maiores exportadores de material bélico do mundo, com vendas acima de US\$ 100 milhões.

Houve, durante a década de 1970, logo, nos governos Médici e Geisel, aumento expressivo das capacidades econômicas e militares do Brasil. O crescimento populacional, militar e, principalmente, econômico do período – iniciado no ‘Milagre Brasileiro’ e sua continuação, com taxas menores, mas alteração qualitativa da economia brasileira com a compleição do ciclo de produção industrial no período Geisel – deveria levar à ampliação da atividade exterior do Brasil. As evidências históricas da política externa brasileira apontam exatamente para isso.

Ao longo do período o Brasil fortaleceu os laços com os pequenos Estados vizinhos da região da Bacia do Prata, medida que ampliou os fluxos econômicos e permitiu a expansão de investimentos e exportações brasileiras para a região; e, especialmente com o Paraguai, buscou assegurar o crescimento da oferta de energia, necessário para a expansão econômica nacional. A superioridade dos indicadores econômicos brasileiros e o estágio de desenvolvimento da atividade produtiva do país indicam as razões para tal, uma vez que, enquanto periferia imediata do Brasil, os países, cujas economias marcadamente baseadas na exportação de bens primários eram complementares à brasileira, eram as destinações naturais do crescimento brasileiro.

A compleição do objetivo de elevar e estabilizar a geração de energia só não foi total porque o Brasil, malgrado seu acúmulo de capacidades no período, não foi capaz de sobrepujar a Argentina, o que indica as limitações da expansão brasileira. A situação inconclusa do tópico durante o período Geisel não eclipsa o fato de que a própria lógica geopolítica, a reversão da política da ‘cordialidade oficial’ e uso da estratégia de confrontação no tocante à construção de Itaipu apontam para a consideração do aumento das capacidades brasileiras no relacionamento com o país vizinho. O desenvolvimento acelerado do Brasil, em contraste com a relativa

estagnação argentina, está presente na leitura do caso feita pelo chanceler Silveira, e sustentou a política do país no período.

A leitura também pode ser feita pela análise da relação brasileira com os Estados da região amazônica, na qual também houve a ampliação dos fluxos econômicos, com previsão de facilitação de investimentos brasileiros, ponto importante para a fase de compleição do ciclo de desenvolvimento industrial brasileiro. O Tratado de Cooperação Amazônica, elaborado e articulado pelo Brasil, é o ponto central da atuação na região, e indica a consolidação da perspectiva brasileira para a política regional da Amazônia. No instrumento, as partes estabeleceram o direito soberano de uso de recursos e desenvolvimento da região, assim como concordaram com a doutrina brasileira de direito de uso dos recursos hídricos sem condicionamento prévio do país à jusante. A primeira parte tem raízes na política brasileira de desenvolvimento, atacada por países desenvolvidos em fóruns multilaterais pelo uso predatório dos recursos florestais e que tinha perspectivas de ampliar a ação na região da Amazônia brasileira em projetos como o Grande Carajás, de mineração.

A doutrina de uso dos recursos hídricos, aparentemente contrária aos interesses brasileiros – o país está à jusante da bacia do rio Amazonas – era justificada por duas razões. Primeiramente, pela baixa probabilidade de riscos estratégicos, uma vez que os rios à montante nos países vizinhos são, em sua maioria, de menor volume e de baixa variação altimétrica, o que mitiga os problemas oriundos de um possível represamento. Em segundo lugar, e mais importante, o apoio dos países amazônicos à doutrina anulou o apoio regional à posição argentina em relação a Itaipu. Conforme os ditames prescritivos da ideia de balança de poder, o Brasil, um país cujas capacidades eram superiores aos demais, mas que poderia ser superado em caso de uma aliança, agiu para conformar a atuação regional aos seus interesses ao oferecer uma estrutura de ação com baixos custos.

A política externa brasileira da presidência Geisel também apresentou ação orientada pela expansão material brasileira relativamente à 'opção europeia' e a aproximação do Japão. A intensificação dos contatos políticos com grandes países desenvolvidos do continente teve como objetivo manter o influxo de investimentos necessários para manter o ritmo de desenvolvimento brasileiro, e foi possibilitada pelas possibilidades oferecidas por um país no fim de seu processo de

industrialização, com mercado interno em crescimento³⁸. A existência prévia de um parque industrial considerável e que já contava com expertise na produção de aço e refino de petróleo – bases do desenvolvimento industrial moderno – credenciava o Brasil a pleitear recursos não apenas sob a orientação econômica, isto é, sob a lógica mercadológica, mas sim política. A perspectiva do presidente Geisel sobre o tema, expressa em seu depoimento, e seu empenho pessoal no estabelecimento destes mecanismos são evidências da ação estratégica do país. A ação segue uma lógica cíclica: o desenvolvimento econômico e, em menor medida, populacional e militar, credenciou e incentivou o país a buscar novas formas de sustentar tal desenvolvimento.

O acordo nuclear com a Alemanha em 1975 é o aspecto principal da política externa para a Europa. A busca pelo domínio da tecnologia nuclear consubstanciada no acordo com a Alemanha, em suas associações e em suas consequências, compõe o exemplo paradigmático da política externa ‘ampliada’ pelas capacidades materiais e voltada para a consolidação do desenvolvimento. A busca pelo desenvolvimento em um primeiro momento associado a uma nação mais desenvolvida, mas com o objetivo de alcançar a independência em momento posterior, sinaliza a busca brasileira pela autonomia e a capacidade brasileira de assim fazê-lo, rompendo o acerto anterior com os Estados Unidos. A tentativa de ampliação da autonomia também pode ser entrevista na aquisição de uma fonte estável de energia.

O envolvimento brasileiro na questão nuclear aponta a ainda a possibilidade de busca pelo desenvolvimento autônomo de tecnologia bélica, apesar das afirmações em contrário dos tomadores de decisão brasileiros e da anuência com o acordo apresentada pela AIEA. A não adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear³⁹ e os esforços pelo desenvolvimento atômico evidentes no tratado com a Alemanha sinalizam que o Brasil buscava ao menos a capacidade de produção de armamento nuclear, atributo este que poderia garantir ao país posição privilegiada no sistema internacional. A política é certamente diferente daquela apresentada em

³⁸ O crescimento era conduzido por compras entre empresas, já que o consumo das famílias, apesar da expansão, era menor que o da economia como um todo, dada a política de compressão salarial.

³⁹ O Tratado de Tlateloco de 1967, que faz da América Latina uma área livre de armas nucleares, era normalmente apresentado como evidência para amainar a insegurança quanto ao projeto nuclear brasileiro. O Brasil havia assinado o tratado; não havia, contudo, o ratificado ainda, e seu artigo 18 abre espaço para que seus signatários possuam apetrechos similares a armas nucleares, o que esvazia muito de sua eficácia. (OPANAL, 2013).

décadas anteriores, quando o Brasil apoiou a iniciativa *Atoms for Peace*, de controle multilateral da tecnologia nuclear, ou mesmo de anos anteriores, como o tratado de compra de usinas nucleares feito durante o governo Médici, no qual o país não possuiria sequer controle sobre o combustível alimentador das plantas elétricas.

A lógica de ampliação da atividade diplomática prevista pelo aumento das capacidades relativas do Brasil fica mais patente na África e na Ásia, espaços ainda pouco explorados pela diplomacia brasileira no período. Nesse sentido, o estabelecimento de relações com Estados socialistas, como Angola e China, fatos relevantes e muito comentados na literatura especializada, não se distingue de outras ações realizadas no período: o estabelecimento de relações diplomáticas se deu não apenas com Angola, China, Guiné Equatorial e Moçambique, mas também com o Níger, autocracia não socialista do centro da África⁴⁰. De acordo com o próprio chanceler Silveira, a ideia era que fossem estabelecidas relações com todos os países asiáticos ainda na década de 1970, o que não ocorrera talvez pela necessidade de o presidente se dedicar a temas da política interna (SPEKTOR, 2010). O mesmo ocorre quanto à abertura de missões diplomáticas: conforme listagem apresentada no capítulo anterior, o Brasil expandiu sua presença diplomática em países cujos regimes se situavam em diversos pontos do espectro ideológico, de califados a repúblicas socialistas.

A atividade diplomática brasileira em espaços previamente não ocupados no período é orientada pelas necessidades econômicas, como a manutenção dos fluxos de petróleo durante uma fase de instabilidade no fornecimento do produto – e, se possível, sua compra em melhores condições –, e a melhoria do balanço de pagamentos por meio da exportação de bens e serviços. O pragmatismo alardeado pelos executores da política externa era, de fato, uma necessidade de uma economia em rápido crescimento e, até então, relativamente confinada. O estabelecimento de relações diplomáticas com a China serve como exemplo. Por trás da retórica apresentada pelo chanceler e os objetivos políticos compartilhados pelos dois países, havia a dúvida entre os tomadores de decisão brasileiros sobre a necessidade do ato, finalmente ancorado nas necessidades econômicas brasileiras. O Brasil manteve-se distante da dinâmica de segurança no Leste Asiático, dominada

⁴⁰ O Brasil também estabeleceu relações com o Suriname, república parlamentarista capitalista, em 1975. O país não consta da relação por não ser africano ou asiático, mas o ato brasileiro de estabelecimento de relações para com ele obedeceu à mesma lógica.

pelas superpotências, e o mais importante ato diplomático realizado com a China no período Geisel foi a assinatura de um acordo comercial.

Na dinâmica de expansão externa brasileira, as questões de segurança aparecem na relação com a África, cuja partilha do litoral do Atlântico Sul envolve o imperativo geopolítico de manter seguras as fronteiras marítimas do país. O fator sistêmico reemerge nesta análise, novamente como condição permissiva. A *détente* foi um período de retraimento estratégico das superpotências, provocado pelos acordos tácitos de seus líderes e pelas dificuldades nas atuações militares recentes – os EUA no Vietnã e a URSS na Europa Oriental. A expansão brasileira no Atlântico Sul ocorreu em um contexto no qual os principais Estados do sistema estão, ao menos diretamente, ausentes da área⁴¹, logo, havia espaço para a atuação de potências menores. A ação brasileira na manutenção da segurança na região poderia mesmo encaixar-se na política de *pivotal states*, caso houvesse maior coordenação entre Brasil e EUA e elaboração funcional do conceito.

A lógica orientadora desse tópico fica mais clara quando ilustrada pelo seu exemplo chave, o de Angola. Por se situar de frente ao país, a estabilidade de Angola interessava ao Brasil, independentemente de seu regime de governo. Para evitar a alienação de um país instável ou a radicalização de seu regime, uma vez que a manutenção do governo socialista parecia o cenário mais provável, preferiu-se garantir que o Brasil pudesse ser interlocutor preferencial de Angola e mediador de suas relações com países ocidentais, o que poderia tanto moderar as posições angolanas no cenário internacional quanto consolidar o Brasil como um país relevante no quadro político da África austral. As demais representações diplomáticas criadas ou expandidas nos países da África atlântica tinham como função auxiliar na consolidação da presença brasileira na região, após a reversão da política de apoio ao colonialismo português.

A lógica da expansão brasileira para a África e a Ásia é a mesma que expõe as suas limitações. O comércio exterior brasileiro para a África teve um significativo aumento, com ênfase no setor de manufaturados; não se pode dizer, contudo, que o Brasil se tornou um ator imprescindível na problemática da segurança da África austral. Isso se aplica de forma ainda mais enfática em relação ao Oriente Médio e ao Leste Asiático, regiões nas quais o Brasil elevou sua participação comercial e

⁴¹ O auxílio estadunidense e soviético foi essencialmente material e, quando contou com a participação de recursos humanos, se deu de forma secreta.

conseguiu se inserir como um ator econômico relevante, mas cuja participação nas dinâmicas de segurança foi irrelevante. A aproximação do Iraque, iniciada no período, resultou em um programa de compras de petróleo e venda de serviços e material bélico, mas não tornou o Brasil um parceiro estratégico daquele país. A participação mais notável do Brasil na política regional do Oriente Médio foi o apoio à resolução da AGNU que igualava o sionismo ao racismo, logo, irrelevante para a segurança na região, cujos principais atores externos permaneciam as superpotências, como atesta a mediação estadunidense dos Acordos de Camp David.

A relação entre o Brasil e os Estados Unidos durante o governo Geisel pode ser explicada por meio do conceito de potência média elaborado no segundo capítulo da pesquisa. As potências médias, ou *system-affecting*, segundo o conceito, têm capacidade de ação substancial em questões pontuais, agem para evitar o aumento da influência dos Estados mais poderosos e, para tal, podem tentar se aproximar de outros Estados poderosos, formar conjuntos com outros Estados de menor poder de ação ou limitar o número de temas tratados com as superpotências. Dois conjuntos de ações apontam para a conformidade do conceito com a política externa brasileira para os EUA. Em primeiro lugar, as ações descoordenadas entre os dois países, como a busca brasileira pela autonomia no campo nuclear em detrimento dos acordos anteriormente estabelecidos com os Estados Unidos e a ruptura dos acordos de assistência militar. Essas ações ocorrerem em campos específicos, e tiveram como efeito a diminuição da influência dos EUA nas políticas de defesa e de desenvolvimento do Brasil, ou seja, limitaram os temas brasileiros com os quais a superpotência se envolvia. Em segundo lugar, estão as ações que buscavam a diversificação das parcerias brasileiras. No grupo estão incluídas tanto a busca brasileira por outros parceiros para o desenvolvimento, consubstanciada na opção europeia e na aproximação do Japão, quanto a participação em grupos que buscavam limitar a ação das superpotências, como o arranjo sub-regional do Tratado de Cooperação Amazônica, que deliberadamente deixou de fora os EUA, *hegemon* hemisférico.

A leitura do Brasil enquanto potência média aparece também nas relações mantidas com Estados de menor capacidade, como Uruguai, Paraguai, Angola e Moçambique. Ao mesmo tempo em que diversificava o quadro das relações com Estados da Europa ocidental e Ásia para mitigar a influência estadunidense, o Brasil

agia para aumentar sua capacidade de ação sobre estes países, logo, agia para ampliar sua capacidade de ação no sistema internacional por meio da influência sobre os Estados *system-ineffectual*. As tentativas de trazer os pequenos Estados da bacia do Prata para sua órbita de influência por meio da cessão de vantagens econômicas e realização de empreendimentos conjuntos, em detrimento das relações deles com a Argentina, e de ser interlocutor privilegiado das ex-colônias portuguesas na África – se possível, mediador de suas relações com os países ocidentais – configuram comportamento prescrito para uma potência média nos termos estabelecidos anteriormente.

O conjunto de hipóteses aventadas sobre os condicionamentos sistêmicos da atuação internacional do Brasil – o momento de bipolaridade estável e a ascensão material brasileira em relação aos demais Estados do sistema internacional – se mostra satisfatório, mas não é exaustivo na análise proposta. Segundo o instrumental teórico adotado, há duas variáveis intervenientes que deveriam catalisar a expansão da política externa brasileira durante o governo Geisel. Trataremos primeiramente do formato institucional para a tomada de decisão em política externa, em seguida, abordaremos a percepção dos tomadores de decisão brasileiros do período.

As evidências sobre o processo de tomada de decisão da política externa brasileira no período apontam para um alto nível de concentração em determinadas instâncias. Dentre as instituições políticas, as prerrogativas legais de ação de órgãos legislativos sobre a política externa são poucas, já que o Congresso Nacional tem poder sobre tratados apenas após sua feitura, e sua ação pode ser suspensa pela ação do poder Executivo. A divisão bipartidária instituída pelo regime militar obstava a participação do partido de oposição em diversos setores da atividade política, mormente em temas do poder Executivo, sendo que a política externa não era exceção, tendo sido comandada por funcionários de carreira na maior parte do regime. O Conselho de Segurança Nacional, órgão que poderia oferecer opções para a elaboração da política externa, tinha estudos feitos pelo MRE como fonte para suas deliberações, o que poderia enviesar suas decisões. Ademais, como apontam as evidências, mesmo sua função de órgão consultivo era alterada pelo *modus operandi* presidencial, o qual usava o CSN como fonte legitimadora de suas decisões. Restam, como atores institucionais relevantes, a presidência e o MRE, sendo que o segundo órgão estava subordinado ao primeiro.

A dinâmica interna destas instituições registra um segundo processo de centralização. A atividade do presidente Geisel nos temas política externa, que consistiu em número elevado de horas de despacho, uso do CSN para legitimação das opções escolhidas e participação em viagens, pode ser considerada intensa ao incluir atividades *ex officio*. Isso, em conjunto com a ampla gama de poderes dispostos pelo presidente, que em tese poderiam ser usados para excluir do contexto político os potenciais opositores às suas decisões, permite colocar o presidente como a figura central da política externa do período. Processo semelhante ocorreu dentro do próprio Itamaraty. As reformas institucionais realizadas pelo ministro Silveira ampliaram a capacidade de alcance do órgão como um todo por meio da criação de departamentos especializados, mas estes nasceram ligados diretamente ao gabinete ministerial, e não dentro da concepção usual de hierarquia mediada pela secretaria-geral do MRE. Houve, ainda, a criação de órgãos de deliberação política e grupos de trabalho informais diretamente ligados ao gabinete do ministro. O novo formato institucional do ministério, ainda que não tenha reformulado totalmente o órgão, aumentou a capacidade de análise de informação e o poder de decisão do chefe do Itamaraty.

Uma leitura de acordo com o modelo de política externa apresentado por Allison (1969) permite afirmar que havia pouca possibilidade de disputas intragovernamentais que alterassem o curso da política externa conforme sua proposição inicial no caso em questão: sem oposição atuante, sem órgãos legislativos capazes de exercer pressão sobre o poder Executivo e sem burocracias que tratassem do tema em paralelo, a probabilidade de que as decisões tomadas pela presidência e pela chefia do MRE correspondessem em grande medida à sua implementação eram consideráveis. A constatação vai ao encontro da predição feita pelo instrumental teórico realista neoclássico, segundo o qual um aparato de política externa concentrado facilita a execução de medidas, o que auxiliou nas alterações de curso da inserção externa do Brasil no período. Ainda dentro deste paradigma, as medidas de centralização na presidência da República e no MRE serviram para mitigar o efeito de rotinização das burocracias exposto por Allison (1969), já que a personalização das decisões consiste na prática oposta ao efeito provocado pela burocratização, qual seja, o estreitamento das opções oferecidas aos tomadores de decisão.

A perspectiva dos jogos de dois níveis de Putnam (1988) também é frutífera para iluminar o caso brasileiro. A ausência de atores domésticos no Brasil que poderiam influenciar a tomada de decisão serviu como fator permissivo das mudanças de política efetuadas pelo governo Geisel. Segundo o modelo, o ator responsável pela negociação com atores externos toma decisões pensando nas probabilidades de aprovação das decisões pelo público interno. Como no contexto abordado não havia atores internos capazes de impedir que as decisões da presidência fossem efetuadas, a presidência podia agir sem constrangimentos. O restabelecimento das relações com a China serve como exemplo principal: nos órgãos de deliberação sobre política externa, a oposição à medida foi neutralizada sem que antes fossem colocados obstáculos à sua concretização, e a crítica aberta ao fato só veio a ser feita anos depois, por um membro do regime militar exonerado do gabinete ministerial. Em outros temas, o pequeno tamanho da base de consultas para a formulação da política externa auxiliou na construção de políticas, como no caso do acordo nuclear com a Alemanha, recebido consensualmente nos meios diplomático e militar.

As evidências sobre a percepção dos tomadores de decisão da política externa brasileira do período são menos valiosas para os objetivos da pesquisa. Segundo o marco teórico desenvolvido, a completude das informações sobre o sistema internacional e a interpretação que os tomadores de decisão fazem destas por meio de critérios como ideologias constituem um fator interveniente relevante para a construção de uma política externa. As evidências encontradas, malgrado sua variedade temática e de pontos de vista, não permitem afirmar se havia um conjunto de percepções em comum entre as figuras centrais da política externa do período, que orientasse a inserção internacional brasileira do período, e, caso houvesse, qual sua relevância para a construção da atuação brasileira. Apresentaremos alguns pontos nos quais as declarações dos envolvidos podem delinear caminhos para outros empreendimentos de pesquisa nesse sentido.

A noção de que o Brasil se encontrava em uma espécie de limiar de inserção internacional, desenvolvido demais para se enquadrar junto dos demais países em desenvolvimento, mas com limitações demais para se inserir entre os Estados desenvolvidos, parece permear as opções de política delineadas pelos tomadores de decisão. A busca por parcerias com os países desenvolvidos e a compreensão de que as relações com os Estados Unidos podem ser favoráveis ao Brasil, apesar

dos atritos entre os dois países, partem dessa concepção, presente nas declarações do presidente, do chanceler e de membros de seus respectivos gabinetes. A percepção prevalente era a de que o Brasil era *primus inter paris* do grupo dos países em desenvolvimento, mas com vistas a se descolar totalmente da situação em que se encontrava, e por isso necessitava tanto das contribuições materiais quanto da chancela política dos Estados desenvolvidos – chancela esta que não se confunde com autorização para agir, como é mister observar. A falta de consenso sobre como o Brasil agiu em relação aos demais países em desenvolvimento indica as limitações dessa percepção e, logo, da variável. As declarações divididas sobre os atos de aproximação da América do Sul, reconhecimento de Angola e de restabelecimento de relações diplomáticas com a China atestam que a noção do Brasil como possível líder político e econômico do Terceiro Mundo não era sólida entre os tomadores de decisão, e, portanto, não pode ser usada como início de uma inferência causal.

A pouca relevância das declarações sobre temas de segurança indica uma segunda possível vertente das percepções dos responsáveis pela política externa brasileira. O contexto da *détente*, no qual as superpotências ampliaram a agenda de discussões da política internacional para outros tópicos para além da problemática militar, está presente em algumas das declarações analisadas, e sinaliza que o Brasil não precisaria mais ater-se à lógica de alianças da bipolaridade. O isolamento das grandes potências nas novas iniciativas da esfera regional – o TCA e a disputa pela construção de Itaipu – e a desconsideração de questões de natureza ideológica em determinados temas apontam para a percepção de um sistema que dava larga margem de autonomia para Estados em ascensão como o Brasil. Assim como no tópico anterior, essa linha de argumentação possui pouco material que possa servir como base sólida para estabelecer nexos causais, portanto, permanece apenas como uma possibilidade de explicação, que indica tendências, mas não pode ser identificada como uma variável com poder explicativo considerável.

5.1 Considerações finais

A hipótese delineada de acordo com os pressupostos do realismo neoclássico foi capaz de oferecer uma leitura adequada da política externa brasileira executada durante a presidência de Ernesto Geisel. O Brasil passou, nos anos anteriores e

durante o período estudado, por um processo de expansão das capacidades materiais, especialmente aquelas ligadas à produção econômica, que propiciou ao país tanto ganhos absolutos quanto melhora relativa de sua posição no sistema internacional, uma vez que o Brasil passou a contar com indicadores de capacidade superiores ao dos demais países em desenvolvimento, semelhantes àqueles dos grandes países desenvolvidos. Este processo serviu como fator de impulsão para uma inserção externa mais ativa, na qual o Brasil ampliou sua presença diplomática, buscou novas parcerias para o desenvolvimento e executou políticas não alinhadas com aquelas das superpotências. O contexto da *détente*, isto é, de um sistema bipolar estável, permitiu que os Estados dotados de menos capacidades agissem com maior grau de autonomia, sem que suas divergências com os Estados centrais se tornassem problemas centrais para a manutenção da lógica sistêmica. As grandes linhas da política externa, já exploradas em termos de leitura histórica, como a opção europeia, a reversão da política de cordialidade oficial na Bacia do Prata, a expansão diplomática na Ásia e África – em especial no Atlântico Sul - e a reestruturação dos termos do relacionamento com os Estados Unidos, se enquadram na previsão de expansão e busca pela autonomia oriunda dos pressupostos do realismo neoclássico.

A análise do processo de decisão em política externa do Brasil apresentou algumas conclusões que sustentam o postulado inicial da pesquisa em relação ao formato institucional enquanto variável interveniente relevante; a análise da percepção dos tomadores de decisão, contudo, não gerou resultados sólidos o suficiente para a pesquisa. A estrutura institucional do processo de decisão em política externa fortemente concentrada nas instâncias da presidência da República e na chefia do MRE, somada aos constrangimentos do regime autocrático – limitação das possibilidades de oposição, restrições no funcionamento do Congresso Nacional – propiciou a execução desimpedida de medidas potencialmente controversas para os atores internos, seja pelas implicações ideológicas, seja pelos custos financeiros elevados. As percepções dos tomadores de decisão apontam para noções sobre o sistema internacional e como deveria ocorrer a inserção brasileira, mas por serem divididas e, algumas vezes, inconsistentes se contrastadas umas com as outras, não chegam a constituir um corpo de evidências robusto. Ainda assim, cabe notar que noções como a necessidade brasileira de expandir suas atividades em prol do desenvolvimento, a necessidade de obtenção de autonomia e

o cenário estável da *détente* estão, em maior ou menos grau, presentes nas declarações de figuras-chave do processo de feitura da política externa brasileira.

O processo de crescimento pelo qual o Brasil passou, consubstanciado pela política externa estudada, também condisse com a atuação esperada de uma potência média dentro do conceito desenvolvido no início do trabalho. O Brasil agiu de forma autônoma em temas pontuais, como a questão nuclear, no qual adotou comportamento assertivo. O país também buscou minorar a influência das superpotências, conforme apontam as decisões envolvendo a América do Sul, enquanto tentava elevar a sua sobre Estados dotados de menos capacidades, notadamente aqueles da Bacia do Prata e as ex-colônias portuguesas.

CONCLUSÃO

O trabalho analisou a política externa da presidência Geisel sob o prisma teórico do realismo neoclássico, com o objetivo de verificar a lógica subjacente às ações levadas a cabo no período. O interesse justificou-se pelo fato de que muitas das ações brasileiras seriam controversas se considerados os contextos de um regime burocrático-militar de direita e da condição de país em desenvolvimento do campo ocidental. A hipótese desenhada pelos ditames do marco teórico definia que um país que apresentasse crescimento em suas capacidades materiais, notadamente indicadores econômicos e militares, tenderia a contar com atividade mais intensa em sua política externa, via de regra buscando assegurar e ampliar sua autonomia frente os demais Estados. Variáveis intervenientes, como as características institucionais do Estado em questão e a percepção dos agentes responsáveis pela tomada de decisão, contribuiriam para essa tendência. A pesquisa partiu do nível de análise sistêmico para compreender o comportamento de uma unidade, integrando uma tendência do instrumental teórico das Relações Internacionais com as ferramentas de análise do campo dos estudos de política externa, e obteve resultados satisfatórios, uma vez que a hipótese foi confirmada praticamente em sua inteireza, e, ademais, as duas perspectivas integradas se mostraram harmônicas, o que incentiva seu uso em estudos posteriores.

A política externa do governo Geisel teve como condição permissiva o contexto de bipolaridade com baixa intensidade de conflitos, consubstanciada historicamente na *détente* entre os Estados Unidos e a União Soviética. De acordo com Waltz (1979), a bipolaridade abre espaço para que os demais Estados ajam sem condicionar seu comportamento ao das superpotências, o que foi observado no caso brasileiro, no qual o país alterou explicitou suas divergências com os Estados Unidos, sem, contudo, adotar um afastamento definitivo ou uma postura abertamente conflitiva. O aumento das capacidades brasileiras, principalmente em termos econômicos, e a necessidade de consolidá-los orientou a atuação extracontinental, como na assinatura do acordo nuclear com a Alemanha Ocidental, no restabelecimento de relações com a China e no reforço da atuação no Oriente Médio e África. O caso de Angola é sustentado também pela lógica estratégica de busca pela segurança na fronteira marítima do Atlântico Sul. O crescimento das capacidades brasileiras se faz ainda mais presente no contexto da América do Sul,

onde as capacidades proporcionalmente superiores do Brasil servem como esteio da instalação, em termos favoráveis, de um mecanismo de proteção regional na região amazônica e da reversão da posição histórica de cordialidade oficial em relação à Argentina.

O formato institucional da tomada de decisão em política externa do Brasil à época serviu como fator facilitador das medidas adotadas. Nos termos de Allison (1969), a forte concentração de poderes na presidência da República e, dentro da corporação diplomática, no chanceler, propiciava pouca disputa entre burocracias para a implementação de políticas desejadas. As limitações da oposição e do poder Legislativo dentro do regime estabeleciam freios e contrapesos limitados às intenções e atos do poder Executivo. As variadas possibilidades propiciadas por tais condições, somadas àquelas dadas pela melhoria relativa da posição brasileira no sistema internacional, permitiam que o Brasil tanto reforçasse seus laços com a Europa ocidental quanto adotasse medidas de aproximação a países socialistas sem que houvesse grande desgaste com a reduzida oposição interna, dentro e fora dos quadros do regime. A variável interveniente da percepção dos tomadores de decisão apontou para alguns caminhos de pesquisa; os resultados de sua exploração, contudo, foram inconclusivos. Há, nos depoimentos e evidências recolhidos, indicações de que os membros do aparato brasileiro de política externa consideravam que o país estava em trajetória ascendente no sistema internacional, mas as divergências encontradas sobre as motivações das ações brasileiras, conjuntamente com a inexistência de declarações sobre outros temas, limitam as possíveis conclusões a partir de tais fontes.

O estudo, além das implicações já citadas referentes à contribuição para o aumento da integração entre os estudos de teoria das Relações Internacionais e política externa, abre caminho para maiores explorações do tema. A historiografia da política externa brasileira indica que o período da presidência Geisel foi um dos mais férteis em acontecimentos, e o presente trabalho ofereceu uma leitura destes à luz de uma perspectiva sistêmica, que mostrou ser pertinente para a interpretação proposta. As evidências levantadas apontam para a grande relevância de processos que antecederam o governo Geisel, como o período de vigoroso crescimento econômico entre as décadas de 1960 e 1970 e o ganho de poder da ala nacionalista das Forças Armadas nos quadros do regime. Houve, ainda, atos que prefiguraram a busca pela autonomia no período imediatamente anterior ao estudado, como a

recusa brasileira do Tratado de Não-Proliferação Nuclear de 1968. A propriedade do estudo da política externa brasileira do período pelo prisma realista neoclássico aponta para a possibilidade de expansão do estudo para um escopo temporal mais abrangente, com vistas a cobrir o processo brasileiro de acúmulo de capacidades em sua inteireza e suas consequências para além do intervalo entre 1974 e 1979.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Hugo. **O outro lado do poder**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1979
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Do alinhamento recalcitrante à colaboração relutante: o Itamaraty em tempos de AI-5. In: FILHO, Oswaldo Muntreal; FREIXO, Adriano de; FREITAS, Jacqueline Ventapane. **Tempo negro, temperatura sufocante**: Estado e sociedade no Brasil do AI-5. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2008
- BARRETO, Fernando de Mello. **Os sucessores do Barão**: relações exteriores do Brasil, vol. : 1964 – 1985. São Paulo: Paz e Terra, 2006
- BRASIL, República Federativa do Brasil. **Ata da trigésima sétima consulta ao Conselho de Segurança Nacional**. Disponível em http://www.an.gov.br/sian/Multinivel/Imagem_Mapa.asp?visualiza=1&v_CodReferencia_id=1013074 Acesso em 16/09/13 , 1974
- BRASIL, República Federativa do Brasil. **Ata da trigésima oitava consula ao Conselho de Segurança Nacional**. Disponível em http://www.an.gov.br/sian/Multinivel/Imagem_Mapa.asp?visualiza=1&v_CodReferencia_id=1013075 Acesso em 16/09/13, 1975
- BRASIL, República Federativa do Brasil. **Ata da trigésima nona consulta ao Conselho de Segurança Nacional**. Disponível em http://www.an.gov.br/sian/Multinivel/Imagem_Mapa.asp?visualiza=1&v_CodReferencia_id=1013076 Acesso em 16/09/13, 1975
- BRASIL, República Federativa do Brasil. **Ata da quadragésima primeira consulta ao Conselho de Segurança Nacional**. Disponível em http://www.an.gov.br/sian/Multinivel/Imagem_Mapa.asp?visualiza=1&v_CodReferencia_id=1013079 , Acesso em 16/09/13, 1975
- BRASIL, República Federativa do Brasil. **Ato institucional Nº 5**. Disponível em <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=194620> Acesso em 13/09/13, 1968
- BRASIL, República Federativa do Brasil. **Decreto Legislativo Nº 85, de 1975**. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1970-1979/decretolegislativo-85-20-outubro-1975-364196-publicacaooriginal-1-pl.html> Acesso em 23/09/13
- BRASIL, República Federativa do Brasil. **Emenda Constitucional Nº 1**. disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm , Acesso em 13/09/13, 1969

BRASIL, República Federativa do Brasil. **Lei Nº 3917 de 14 de julho de 1961.** disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3917.htm , Acesso em 15/09/13 , 1961

CARDIM, Carlos Henrique. **A raiz das coisas** – Rui Barbosa: o Brasil no mundo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007

CARR, Edward H. **Vinte anos de crise: 1919 – 1939.** Uma introdução ao estudo das relações internacionais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. **História da organização do ministério das Relações Exteriores.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008

CHASE, Robert, HILL, Emily, KENNEDY, Paul. Pivotal States and U.S. Strategy. *in Foreign Affairs.* 1 Jan. 1996. Web. 16 Feb. 2013. <http://www.foreignaffairs.com/articles/51621/robert-chase-emily-hill-paul-kennedy/pivotal-states-and-us-strategy>

CHIRIO, Maud. **A política nos quartéis.** Rio de Janeiro: Zahar, 2012

CHURCHILL, Winston. **The Sinews of Peace.** disponível em <http://www.britannia.com/history/docs/sinews1.html> , acesso em 20/05/13, 1946

COUTO, Ronaldo Costa. **História indiscreta da ditadura e da abertura: Brasil, 1964-1985.** Rio de Janeiro: Record, 1998

CRUZ, Sebastião C. Velasco e; MARTINS, Carlos Estevam. De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da 'abertura'. In: ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; SORJ, Bernardo. **Sociedade política no Brasil pós-64.** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008

CUNHA, Raphael Coutinho da. FARIAS, Rogério de Souza. As relações econômicas internacionais do governo Geisel (1974 – 1979). **Revista brasileira de política internacional.** Vol. 54, n. 2, pp 46 – 69, 2011

D'ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (orgs.). **Ernesto Geisel.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997

D'ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso; WELD, Carolina Von der; ROCHA, Dora (orgs.). **João Clemente Baena Soares: sem medo da diplomacia** – depoimento ao CPDOC. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006

- DANESE, Sérgio. **Diplomacia presidencial**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999
- DÁVILA, Jerry **Hotel trópico: o Brasil e o desafio da descolonização africana, 1950 – 1980**. São Paulo: Paz e Terra, 2011
- DELLAGNEZZE, René. **200 anos da indústria de defesa no Brasil**. Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2652, Acesso em 17/10/2013
- DREIFUSS, René Armand; DULCI, Octavio Soares. As forças armadas e a política. In: ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; SORJ, Bernardo. **Sociedade política no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008
- ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam Fendius. Introduction: negotiating International History and Politics. In: ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam Fendius. **Bridges and Boundaries** Historians, Political Scientists, and the Study of International Relations. Cambridge: The MIT Press, 2001
- FARES, Seme Taleb. O pragmatismo do petróleo: as relações entre o Brasil e o Iraque. **Revista brasileira de política internacional**. vol. 50, n. 2, pp 129 – 145, 2007
- FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2010
- FLEMES, Daniel. **Emerging Powers' Soft Balancing Strategy: state and perspectives of the IBSA dialogue forum**. GIGA Working Papers, n. 57, 2007
- FONSECA JR. Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1998
- FREY, Karsten. **India's nuclear bomb and national security**. Abingdon: Routledge, 2006
- FROTA, Sylvio. **Ideais traídos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006
- GADDIS, John Lewis. **História da Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006
- GASPARI, Élio. **A ditadura encurralada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004
- GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. **Case studies and theory development in social sciences**. Cambridge: MIT Press, 2005
- GÓES, Walder de. **O Brasil do general Geisel**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1978.
- GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; TONETO JR, Rudinei. **Economia brasileira contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2010

- GUERREIRO, Ramiro Saraiva. **Ramiro Saraiva Guerreiro** (depoimento, 1985). Rio de Janeiro: CPDOC, 2010
- GOUREVITCH, Peter. The second image reversed: the international sources of domestic politics. In: **International Organization**. Cambridge: vol. 32, no. 4, autumn, pp. 881 – 912, 1978
- HERMANN, Jennifer. Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: O II PND e a crise da dívida externa. In: GIAMBIAGI, Fábio, *et al* **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005
- HERMANN, Jennifer. Reformas, endividamento externo e o ‘milagre econômico’ (1964 – 1973). In: GIAMBIAGI, Fábio, *et al*. **Economia brasileira contemporânea**, Rio de Janeiro: Elsevier, 2005
- HILL, Christopher. **The changing politics of foreign policy**. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2003
- HOBBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX 1914 – 1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996
- HOBSON, John M. LAWSON, George. What is history in international relations?. **Millenium: Journal of international studies**. Vol. 37, no. 2, pp 415 – 435, 2008
- HUDSON, Valerie. **Foreign Policy Analysis: classic and contemporary theory**. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, 2007
- HUME, David. **Essays, moral, political and literary**. Indianapolis: Liberty Fund, 1987
- KEENAN, George F. **Long telegram**. Disponível em http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/coldwar/documents/pdf/6-6.pdf , acesso em 20/05/13, 1946
- KEOHANE, Robert O. Lilliputians’ dilemas: small states in International Politics. **International Organization**. Cambridge: vol. 23, no.2, spring, pp. 291 – 310, 1969
- KEOHANE, Robert Owen. **Neorealism and its critics**. New York: Columbia University Press, 1986
- KISSINGER, Henry. **Diplomacy**. New York: Simon and Schuster, 1995
- KUSHNIR, Ivan. **Gross Domestic Product (GDP) of USSR, 1970 – 1990**. Disponível em http://kushnirs.org/macroeconomics/gdp/gdp_ussr.html , Acesso em 06/06/13, 2013
- LAKATOS, Imre. **La metodología de los programas de investigación científica**. Madrid: Alianza Editorial, 1989

- LAMPREIA, Luiz Felipe. **Luiz Felipe Lampreia (depoimento, 2008)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010
- LEFFLER, Melvin P; WESTAD, Odd Arne (orgs.). **The Cambridge History of the Cold War**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010
- LEITE, Patrícia Soares. **O Brasil e a cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011
- LESSA, Antonio Carlos. A estratégia de diversificação de parcerias no contexto do Nacional-desenvolvimentismo (1974-1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v. 38, n.1, p. 24-39, 1995.
- LESSA, Antônio Carlos. A vertente perturbadora da política externa durante o governo Geisel: um estudo das relações Brasil-EUA (1974 – 1979). **Revista de informação legislativa**. Brasília: vol. 35, n. 137, pp 69 – 82, 1998
- LESSA, Antonio Carlos . Instabilidade e mudanças: os condicionamentos históricos da política externa brasileira sob Geisel (1974-1979). **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: v. 34, n.133, p. 73-81, 1997
- LESSA, Antonio Carlos. Relações Brasil - América Latina durante o governo Geisel: discussão sobre o projeto hegemônico brasileiro (1974-1979). Anos 90 (UFRGS. Impresso), Porto Alegre, v. 10, p. 2, 1998.
- LIMA, Maria Regina Soares de. **The political economy of Brazilian foreign policy: nuclear energy, trade and Itaipu**. Brasília: FUNAG, 2013
- LIMA, Maria Regina Soares de; KFURI, Regina. Política externa da Venezuela e relações com o Brasil. **Papeis legislativos**, no. 6, pp. 1 – 15, 2007
- LITWAK, Robert. **Détente and the Nixon doctrine: American foreign policy and the pursuit of stability 1969 – 1976**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986
- LOBELL, Steven E. RIPSAN, Norrin M. TALIAFERRO, Jeffrey W. **Neoclassical realism, the state and foreign policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009
- LOBO, Edu; CACASO. Lero-lero. In: LOBO, Edu. **Camaleão**. Rio de Janeiro: Polygram, 1978. Faixa 1.1 Disco de vinil.
- LUNA, Félix. **Breve historia de los argentinos**. Buenos Aires: Planeta, 2006
- MELO, Ovídio. **Recordações de um removedor de mofo no Itamaraty: relatos de política externa de 1948 à atualidade**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009

- MENDONÇA, Filipe Almeida do Prado; MIYAMOTO, Shiguenoli. A política externa do governo Geisel (1974 – 1979). **Revista Século XXI**. Porto Alegre: vol. 2, n. 2, pp. 11 – 29, 2011
- MIYAMOTO, Shiguenoli. **Geopolítica e poder no Brasil**. Campinas: Papirus, 1995
- MÖCKLI, Daniel. **European foreign policy during Cold War**. Londres: I.B. Tauris, 2009
- MOORE, Candice. **The ‘new’ middle powers, vision and order in international politics: triumph of liberalism or opportunity missed?**, Paper presented at the NISA Conference, maio, 2007
- MORGENTHAU, Hans. **Política entre as nações – a luta pelo poder e a paz**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003
- NORRIS, Robert S; KRISTENSEN, Hans M. Global Nuclear Stockpiles 1945 – 2006. **Bulletin of Atomic Scientists**. Vol. 62, no. 64, pp 64 – 66, 2006
- OPANAL, Organização para a Proibição das Armas Nucleares na América Latina. **Text of the Treaty for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America and the Caribbean** (Treaty of Tlatelolco). Disponível em <http://www.opanal.org/opanal/Tlatelolco/Tlatelolco-i.htm#19> Acesso em 21/10/2013
- OUIMET, Matthew J. **The rise and fall of the Brezhnev doctrine in soviet foreign policy**. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2003
- PINHEIRO, Letícia. “Ao vencedor, as batatas”: o reconhecimento da independência de Angola. **Estudos históricos**. Rio de Janeiro: n. 39, pp 83 – 120, 2007
- PINHEIRO, Letícia. **Foreign policy decision under the Geisel government: the President, the military and the foreign ministry**. 1994. 353f. Tese (Doutorado) – London School of Economics, Department of International Relations, London
- PINHEIRO, Letícia. O restabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China: uma análise do processo de tomada de decisão. **Estudos históricos**. Rio de Janeiro: vol 12, n. 6, pp 274 – 270, 1993
- PUTNAM, Robert. Diplomacy and domestic politics: the logic of the two-level games. **International organization**. Cambridge: v. 42, n. 3, pp. 427 – 460, 1988
- REGO, Antônio Carlos Pojo do. **O congresso brasileiro e o regime militar (1964 – 1985)**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008
- ROSE, Gideon. Neoclassical realism and theories of foreign policy. **World Politics**. Cambridge: vol 51, n. 1, October 1998

- SANTANA Ivo de. O despertar empresarial brasileiro para o mercado africano nas décadas de 1970 a 1990. **Contexto Internacional**. vol 25, n. 1, pp 139-195, 2003
- SARAIVA, José Flávio Sombra (org.) **Relações Internacionais: dois séculos de História: entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)**. Brasília: IBRI, 2001
- SARAIVA, Miriam Gomes. A opção europeia e o projeto de Brasil Potência Emergente. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: n. 11, pp 95 – 177, 1990.
- SARAIVA, Miriam Gomes. **A opção europeia nos marcos do pragmatismo responsável**. 1990, 179f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, Rio de Janeiro.
- SCHULZINGER, Robert D. **U.S diplomacy since 1900**. Oxford: Oxford University Press, 2008
- SCHWELLER, Randall. The progressiveness of neoclassical realism. In: ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam Fendius. **Progress in international relations theory**. Cambridge: MIT Press, 2003
- SENES, Ricardo Ubiraci. Potência media recém-industrializada: parâmetros para analisar o Brasil. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: vol. 20, no.2, julho/dezembro, pp. 385-413, 1998
- SKIDMORE, Thomas E. **The politics of military rule in Brazil 1964-85**. New York: Oxford University Press, 1988.
- SINGER J. David. The Level-of-Analysis Problem in International Relations. **World Politics**. vol. 14, no. 1, pp. 77 – 92, 1961
- SLANTCHEV, Branislav L. **National Security Strategy: the rise and fall of Détente**. disponível em <http://slantchev.ucsd.edu/courses/nss/lectures/19-detente-malaise.pdf>
Acesso em 20/06/13 , 2009
- SPEKTOR, Mathias (org.). **Azeredo da Silveira: um depoimento**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010
- SPEKTOR, Matias. **Kissinger e o Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2009
- SPEKTOR, Matias. O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política externa do governo Geisel (1974 – 1979). **Revista brasileira de política internacional**. vol. 45, ed. 1, pp 117 – 145, 2002.

- SPEKTOR, Mathias. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974 – 1979). **Revista brasileira de política internacional**. vol. 47, ed. 2, pp 191 – 222, 2004
- STATE, Department of State **World Military Expenditures and Arms Transfers**. São Paulo: ACDA Publication, 1982
- STERLING-FOLKER, Jennifer. Realist environment, liberal process, and domestic-level variables. **International Studies Quarterly** 41. Malden: n.1, pp. 1 – 25, março 1997
- SVARTMAN, Eduardo Munhoz. Brazil-United States military relations during Cold War: political dynamic and arms transfers. **Brazilian Political Science Review**. vol. 5, n. 2, pp 75 – 93, 2011
- TALIAFERRO Jeffrey W. Neoclassical realism and resource extraction: state building for future war. In: LOBELL, Steven E. RIPSAN, Norrin M. TALIAFERRO, Jeffrey W. **Neoclassical realism, the state and foreign policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009
- THIES, Cameron G. A Pragmatic Guide to Qualitative Historical Analysis in the Study of International Relations. **International Studies Perspectives**. vol. 3, no. 4, pp 351 – 372, 2002
- TUCKER, Spencer C (ed.). **The encyclopedia of Cold War: a political, social and military history**. Santa Barbara: ABC-Clio, 2007
- VAN EVERA, Stephen. **Guide to methodes for students of political science**. Ithaca: Cornell University Press, 1997
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964 – 1985)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004
- WALSH, David M. **The military balance in Cold War: U.S. perceptions and policy 1976 – 1985**. Oxford: Routledge Custom Publishing, 2007
- WALTZ, Kenneth Neal. International politics is not foreign policy. **Security Studies** 6. London, n.1, pp. 54 – 57, autumn 1996
- WALTZ, Kenneth Neal. **Man, the state and the war: a theoretical analysis**. New York: Columbia University Press, 2001
- WALTZ, Kenneth Neal. **Theory of international politics**. Reading: Addison-Wesley Publishing Company, 1979

WATSON, Adam. **The evolution of international society**: a comparative historical analysis. London: Routledge, 1992

WDI, World Development Indicators. Disponível em <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> , Acesso 06/06/13, 2013

WIGHT, Martin. **International Theory** – the three traditions. New York: Holmes & Meier, 1992

WIGHT, Martin. **A política do poder**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002

WOHLFORTH, William C. A Certain Idea of Science: How International Relations Theory Avoids Reviewing the Cold War. In: WESTAD, Odd Arne (org.) **Reviewing the Cold War** Approaches, Interpretations, Theory. London: Frank Cass Publishers, 2000

WOOD, Bernard. **Middle powers in the international system**: a preliminary assessment of potential. Wider Working Papers, n. 11, 1987