



2

CARLOS ESTEVAM MARTINS

A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA
BRASILEIRA NA DÉCADA 64/74



INTRODUÇÃO

Na opinião de um grande número de autores, a última década da história brasileira não parece ter sido das mais criativas em matéria de política externa. De fato, para muitos, talvez mesmo para a maioria, as linhas mestras daquela política permaneceram as mesmas, desde os idos de 64 até os dias de hoje. É assim que pensa, por exemplo, Oliveiros Ferreira, quando afirma:

“A política externa brasileira nunca fugiu, nos dez anos que vão de Castelo a Geisel, de algumas constantes básicas. Sua origem é comum: militar; sua fonte, comum: seguramente os estudos do Conselho de Segurança Nacional; seus fins, os mesmos: construir, com a aceleração possível, um Poder Nacional que faça do Brasil uma potência ouvida no concerto dos fortes e respeitada naquele dos fracos; seus objetivos, sempre pragmáticos: carrear recursos externos para fortalecer o Poder Nacional; o campo em que se exerce, ou melhor, a idéia que se tem do campo em que se há de atuar, imutável pelas origens e fontes: a teoria dos círculos concêntricos de atuação”¹.

Curiosamente, porém, os que concordam com Oliveiros quanto à continuidade, não concordam, entretanto, quanto à definição do conteúdo da política externa. Roberto Campos, por exemplo, afirma que ela foi expressão do “pragmatismo”, doutrina essa que teria sido elaborada pelos tecnocratas e referendada pelos militares. Para Rui Marini ela tem consistido na prática do sub-imperialismo. Talvez por excesso de atermo ao que se passa no mundo da economia, Maria da Conceição Tavares não chega a ver nela mais do que um epifenômeno, em tudo e por tudo subordinado às exigências do padrão vigente de acumulação de capital. Quanto ao conteúdo, portanto, as interpretações mais conhecidas variam de alfa a omega. Formalmente, porém, todas coincidem na afirmação de que a política externa feita hoje é a mesma que se começou a fazer a partir de 64. Nada mudou, reza a opinião unânime: não houve rupturas, inflexões ou substituições dignas de registro.

Neste trabalho, pretendo sustentar justamente a hipótese oposta. Ao contrário da maioria, penso que houve mudanças, que essas mudanças são de grande importância e que, por isso mesmo, já está mais do que na hora de os cientistas-sociais brasileiros começarem a fazer essa constatação factual mínima, a fim de que possam, num segundo momento, desencumbirem-se da tarefa que é precipuamente

a sua, qual seja, a de identificar os fatores que explicam a ocorrência das transformações verificadas.

Antes, porém, de passar ao tema substantivo, desejo fazer algumas observações de ordem metodológica. A primeira delas é a de que tratarei apenas do nível mais rarefeito em que se pode conceber a prática política, a saber, aquele em que captamos as posições político-ideológicas assumidas pelos atores: o nível das definições do mundo, dos projetos e das pretensões de caráter geral. Isso significa que não vamos nos preocupar aqui com o que de fato aconteceu nos níveis mais próximos ao da ação concreta. Em outras palavras, não estudaremos, a não ser incidentalmente, as fases de implementação correspondentes ao planejamento político, às táticas e manobras, aos atos de execução; não faremos, tampouco, qualquer balanço sistemático dos resultados objetivos realmente alcançados pela política externa praticada nesses 10 últimos anos.

Há quem diga que os fatos materiais são a única coisa que realmente importa analisar. Não concordo com esses “fanáticos da objetividade”. Inclino-me a pensar que, em boa medida, os atores sociais se comportam em função da definição do mundo e dos propósitos que configuram a sua posição político-ideológica. Havendo um mínimo de liberdade (e o mundo não é nenhuma prisão), é natural que surjam crenças mais ou menos ilusórias ao nível das consciências, assim como é natural que, dessas crenças, decorram certas ações. Ações que, *ex post factum*, revelar-se-iam fadadas ao fracasso, mas que, não obstante, existiram enquanto atividade real, enquanto tentativas (frustradas) de mudar o mundo.

Um dos críticos desse método, Eduardo Kugelmas², alega que ele é inapropriado, porque confunde a realidade com a ideologia, ao tratar pronunciamentos oficiais como se o verbo (aquilo que o governo diz sobre a política externa) fosse o mesmo que a coisa (a política externa que o governo faz). Creio, no entanto, que Kugelmas labora em erro. Evidentemente, concordo que ninguém tem o direito de presumir que discursos equivalham a posições políticas ou que posições políticas equivalham a atos reais. Não obstante, penso que a situação muda inteiramente de figura quando um cientista-social decide usar, de forma comparativa, os dados moles de que dispõe (palavras proferidas) e passa a contrastar os pronunciamentos feitos numa certa época, pelos membros de um determinado governo, com os pronunciamentos feitos numa outra época, pelos membros de um outro governo. Se essas comparações o levam a descobrir diferenças importantes e se, além disso, essas diferenças tendem a se acumular sistematicamente, formando agregados distintos, o cientista em apreço tem o

direito de dizer que encontrou, na realidade, o fenômeno cuja existência havia suposto: a ocorrência de *mudanças* ao nível das *posições político-ideológicas*.

Em suma, constatar a emergência de uma nova ideologia não significa inferir que os interesses a que ela se refere passaram a prevalecer. Significa constatar apenas que eles existem e estão, de alguma forma, operando. Fatos dessa natureza têm importância, mormente para quem se coloca na perspectiva da ciência política e não na da engenharia mecânica.



Como nos capítulos que se seguem limitar-nos-emos a *descrever* as mudanças ocorridas na política externa brasileira, caberia indicar neste preâmbulo algumas idéias que, se exploradas, talvez permitam *explicar* o caráter específico que aquela política assume em cada um dos períodos a serem considerados. Em síntese, são as seguintes as *hipóteses explicativas* que orientam o *relato descritivo* que vamos apresentar:

1. No período Castelo Branco, a política externa tem como seu principal fundamento os interesses virtuais da burguesia internacionalizada, na qual se incluem, naturalmente, os grupos nacionais associados aos investimentos estrangeiros ou dependentes, em moldes tradicionais, do setor externo da economia. Simultaneamente, verifica-se, pelo menos no interior do governo, uma estreita correlação entre a defesa da política exterior posta em prática e o apoio ao projeto de institucionalização de um modelo político elitista, mas de corte liberal-democrático. No campo da doutrina militar, prevaleceram teses defensivas, ligadas ao conceito de segurança coletiva. Finalmente, a ideologia dominante no período foi o chamado liberal-imperialismo.
2. No período Costa e Silva, a política externa tem como seu principal fundamento os interesses virtuais da burguesia nacional, não no sentido de que os próprios membros dessa classe pressionassem o governo em favor da adoção daquela política, mas no sentido de que um influente setor dos círculos governamentais decidiu auto-erigir-se em porta-voz e promotor dos interesses imputáveis à burguesia local não-associada a grupos externos. Simultaneamente, verifica-se, pelo menos no interior do governo, uma estreita correlação entre a defesa da política exterior posta em prática e o apoio ao projeto de instituciona-

lização de um modelo político mobilizador, mas de corte autocrático-paternalista. No campo da doutrina militar, continuaram a prevalecer as teses defensivas, mas agora ligadas ao conceito de segurança nacional. Finalmente, a ideologia dominante no período foi um nacional-populismo de tipo novo, distinto das versões anteriores, como o janguismo ou o janismo, quando menos pelo fato de não se apoiar no funcionamento normal das instituições democráticas.

3. No período Médiçi, a política externa tem como seu principal fundamento os interesses virtuais da burguesia estatal, a qual inclui as burocracias que se encontram à frente dos principais órgãos e empresas do Estado. Simultaneamente, verifica-se, pelo menos no interior do governo, uma estreita correlação entre a defesa da política exterior posta em prática e o apoio ao projeto de institucionalização do modelo político vigente, de corte autoritário. No campo da doutrina militar, prevaleceram teses contra-atacantes, ligadas ao conceito de poder nacional. Finalmente, a ideologia dominante no período foi o nacional-autoritarismo.

O PERÍODO CASTELO BRANCO

A principal fonte de inspiração da política externa do governo Castelo Branco foi a crença de que a “Guerra Fria” constituía o fenômeno basilar da história contemporânea. Do ponto-de-vista do governo, a definição da situação mundial devia necessariamente partir da idéia de que o mundo encontrava-se dividido em dois blocos antagônicos e irreconciliáveis: de um lado, os países capitalistas e democráticos; do outro, os países comunistas e totalitários.

A “Guerra Quente”, sob a forma de uma confrontação armada, direta e total entre os dois blocos, tornara-se uma hipótese remota, devido ao temor da devastação nuclear, inspirado pela superioridade militar do ocidente: “a supremacia do mundo livre é necessária para que o outro mundo tenha plena convicção de que será fatal sua destruição se lançar um ataque nuclear contra qualquer nação livre”³. Nessas condições, e como parte recôndita do Ocidente, o Brasil sentia-se tranqüilo quanto à eventualidade de um ataque externo, assim como não ignorava a quem devia tamanho privilégio: “o arsenal e a disposição dos Estados Unidos são, em última análise, o freio decisivo da força expansionista do mundo comunista”⁴.

A segurança da frente externa vinha sendo, entretanto, crescentemente comprometida pela insegurança da frente interna. Impossibi-

litado de utilizar os métodos clássicos de agressão, o inimigo lançava mão de uma nova forma de ameaça, “calcada nas chamadas guerras de liberação”. A ação subversiva dentro das fronteiras nacionais punha em movimento a “Guerra Fria”, e os episódios particulares desse conflito global multiplicavam-se sem cessar e por toda parte: Coreia, Indochina, Argélia, Cuba, o Brasil de João Goulart e, logo a seguir, a República Dominicana. Embora as lutas fossem locais, as derrotas e vitórias tinham um significado transcendente, na medida em que afetavam as próprias condições de sobrevivência da coletividade ocidental em seu conjunto. Em consequência, a única defesa à altura da ameaça era a constituída pela defesa coletiva. Por outro lado, tendo em vista a natureza do novo inimigo, a defesa teria que ser, além de coletiva, integral, no sentido de que deveria desdobrar-se simultaneamente em todos os planos, do militar ao político, do econômico ao ideológico.

A tese da defesa coletiva e integral impunha, por sua vez, inúmeros pré-requisitos. O primeiro deles era o reconhecimento de uma divisão internacional de funções entre os países membros da aliança ocidental. “O mundo livre apresenta uma união que não se confunde com a pretensa unidade do mundo comunista (. . .). É inegável que são os Estados Unidos que têm a maior responsabilidade e o mais pesado ônus (. . .). Sobre esse País recai a liderança incontestável e merecida de todas as nações integradas nesse mundo (. . .). Mas é importante notar que esses aliados, do maior ao menor, do mais forte ao mais fraco, são elementos vivos e autônomos do mundo livre, investidos de direitos próprios e incumbidos de deveres específicos (. . .). Líderes e liderados, somos todos parceiros da cruzada de sobrevivência e vitória dos ideais de liberdade e justiça e assim (. . .) temos todos a obrigação de contribuir para a causa comum”⁵.

Se a cada país fossem atribuídas determinadas funções, e se cada qual cumprisse a sua parte, daí resultaria um todo harmonioso, próspero e imbatível. No caso específico do sistema inter-americano, os Estados Unidos ver-se-iam aliviados de algumas de suas responsabilidades tradicionais no campo político, militar e ideológico, passando ao exercício, mais recuado e menos oneroso, de uma liderança de última instância. Desde que fosse criada, por exemplo, uma Força Interamericana de Paz, desapareceriam para os Estados Unidos os custos políticos envolvidos nas ações unilaterais que normalmente empreendiam para a manutenção da ordem no continente. A potência líder seria igualmente poupada da série de esforços e sacrifícios, acarretados pela defesa de seus interesses econômicos e de seu prestígio político na região, caso a unidade continental fosse robustecida, tal como se planejava, por meio de uma reestruturação da Organização

dos Estados Americanos, tendo em vista a transformação desta entidade num instrumento efetivo de integração interamericana. Como disse o Presidente, em julho de 64, “o Governo Brasileiro mantém a tradicional adesão do País aos sentimentos e ideais do Pan-Americanismo. Considera de seu dever fortalecer por todos os meios a OEA, sustentando os princípios básicos da coesão continental (. . .). Não foi outra a atitude do Brasil na Reunião de Consulta que se acaba de realizar em Washington, na qual nossa Delegação retomou nossas tradições de solidariedade interamericana, contribuindo para robustecer a segurança coletiva das Américas”. Posteriormente, referindo-se às viagens que fez a vários países latino-americanos, o Chanceler Juraci Magalhães declararia: “Minhas conversações giraram em torno de três conceitos, perfeitamente sintonizados com a afirmativa presidencial (acima) citada, a saber, a unidade continental, a solidariedade econômica continental e a segurança coletiva hemisférica”⁶.

Em troca das contribuições de ordem política, militar e ideológica a serem prestadas por seus aliados (particularmente os três maiores

Argentina, Brasil e México — também chamados “aliados preferenciais”), os Estados Unidos se comprometeriam a assumir novas responsabilidades no campo econômico e financeiro e no setor da ajuda técnico-científica. No caso do Brasil, o governo esperava receber um vigoroso fluxo de investimentos produtivos e de empréstimos a longo prazo, assim como contava com o futuro concurso de técnicos e especialistas, que viriam assessorar os principais órgãos de planejamento nacional, regional e setorial.

Para tanto, e cumprindo a parte que lhe cabia executar no seio da nova divisão internacional de funções, o governo empenhou-se em colocar a casa em ordem. Graças à mobilização do aparelho repressivo, foram extintos os principais focos de resistência ao projeto de desenvolvimento dependente e associado. A política econômica, por sua vez, esmerava-se em criar um clima saudável para a expansão dos negócios norte-americanos: a inflação passou a ser combatida, por um lado, por meio da compressão salarial, que barateava a mão-de-obra, e, por outro lado, por meio das restrições creditícias, que marginalizavam ponderáveis setores do empresariado nacional. Ao mesmo tempo em que foram autorizadas as negociações para a compra das empresas subsidiárias da American Foreign Power, promulgava-se uma nova legislação sobre remessas de lucros, para levantar as restrições existentes ao movimento dos capitais estrangeiros. Complementando esse elenco de medidas, foi assinado o acordo que concedia garantias extraordinárias de estabilidade aos investimentos estrangeiros, ao mesmo tempo em que, com a Instrução 289 da SUMOC, criava-se “um

mecanismo pelo qual as empresas estrangeiras passaram a usufruir de uma faixa privilegiada de crédito, a juros extremamente baixos”⁷.

Em contrapartida, caberia aos Estados Unidos transferir recursos para promover o desenvolvimento do país aliado. Mas não apenas isso. A aliança continental pressupunha sacrifícios e concessões também do lado norte-americano. Nesse sentido, tinha alguma dose de razão o Embaixador Juraci Magalhães, ao sustentar que a sua famosa frase — “o que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil” — não podia ser interpretada “como significando uma adesão incondicional do Brasil àquele país”; de uma certa forma, “a recíproca era igualmente verdadeira”⁸. De fato, o ingresso de capital estrangeiro, à medida em que resolve certos problemas, cria outros. Por exemplo, as contas com o exterior passam a sofrer a dupla pressão exercida, por um lado, pela magnitude crescente das remunerações do capital e, por outro lado, pelo volume cada vez maior das importações complementares requeridas pelo modelo de crescimento associado. Do ponto-de-vista do novo pacto, os Estados Unidos teriam que contribuir para a resolução desses problemas.

Basicamente, esperava-se dos norte-americanos três tipos de providências: *a*) alteração nos termos das relações de intercâmbio, de modo a que se constituísse uma estrutura de preço mais compensadora para o comércio brasileiro *; *b*) recuo relativo das matrizes, de modo a garantir para as filiais maiores fatias do mercado latino-americano; *c*) abertura do país central não apenas às exportações tradicionais, mas também às exportações modernas do país receptor do capital estrangeiro, de tal sorte que o mercado norte-americano assumisse o ônus de absorver uma parte significativa da própria produção norte-americana gerada no exterior.

Segundo informações fornecidas à imprensa pelo Ministério do Planejamento, “todas as medidas anteriormente tomadas pelo governo brasileiro foram encaradas oficialmente como destinadas à remoção de áreas de atrito”. As providências levadas a efeito para fazer a arrumação da casa formaram, assim, um conjunto de iniciativas “classificadas como medidas de primeira fase”. Prosseguindo uma seqüência

* Na reunião do CIES, realizada em Lima, em dezembro de 1964, o Ministro Roberto Campos chegou a propor um mecanismo através do qual, “quando pudesse ser avaliada com precisão a deterioração dos termos de intercâmbio dos países subdesenvolvidos em comparação com os países industrializados, estes últimos devolveriam as importâncias equivalentes à vantagem obtida na baixa de preços decorrente do declínio dos preços de produtos primários. Essa devolução poderia ser feita através do Fundo Monetário Internacional, na forma de contribuições para o fortalecimento da Balança de Pagamentos”.

que era assumida como natural, as negociações desenvolvidas em Washington pelo Ministro do Planejamento visavam à concretização das medidas de segunda fase, entre as quais avultava a concessão, por parte dos Estados Unidos, da supra-referida reserva de mercado para os produtos brasileiros de exportação. Segundo os assessores ministeriais, a obtenção da concordância norte-americana representaria “o passo definitivo para a concretização da política econômica e financeira do Brasil quanto ao setor externo”⁹. Como se vê, a estratégia de defesa coletiva e integral pressupunha uma divisão internacional de funções, organizada sob o princípio da reciprocidade máxima entre as nações irmãs do mundo livre.

Outro pressuposto da mesma estratégia era a revisão do conceito de soberania nacional. Não fosse a premissa da “Guerra Fria”, o governo brasileiro seguiria sustentando sua posição tradicional favorável à auto-determinação dos povos, escudada no princípio de não-intervenção, por entender ser esta a “única maneira de assegurar o direito de cada país viver soberanamente”. Todavia, “tendo em conta as circunstâncias novas que têm surgido no contexto das relações internacionais, sustenta hoje o Brasil a necessidade de atentar-se para o conceito de segurança coletiva, a fim de que se revitalizem aqueles dois princípios, de modo que a implementação de um deles não resulte na anulação virtual do outro”¹⁰. Numa palavra, “o Brasil não faz segredo de sua posição inteiramente favorável à conciliação desses dois princípios com o conceito de segurança coletiva”¹¹.

Tal conciliação impunha, porém, o sacrifício do ideal de soberania nacional. Juraci Magalhães não hesitava em reconhecer o fato, ao declarar: “o governo brasileiro tem plena consciência das enormes dificuldades que cercam o problema de criar-se o mecanismo destinado a resguardar a segurança coletiva porque nesse ponto se fazem mais vivos os resquícios de soberania nacional ilimitada, em nome da qual se resiste à idéia de uma eventual força internacional — no caso, interamericana — de paz”¹². Entretanto, e a despeito da incompreensão revelada por alguns países latinoamericanos, o Chanceler brasileiro mantinha-se “convicto de que a humanidade vive uma fase de transição e que (...) avançamos para o estabelecimento de uma nova ordem, em base internacional, na qual a consciência da interdependência dos povos substituirá o conceito de soberania nacional e na qual os interesses gerais prevalecerão sobre os especiais”¹³. “Quando se fala em soberania, nem sempre se faz a distinção entre soberania ilimitada e soberania relativa, distinção que não tinha sentido há 20 ou 30 anos, mas que hoje se faz indispensável”. “Não há soberania, há liberdade dos Estados” e “aquela liberdade é essencialmente contin-

gente: restringe-se na proporção dos progressos da solidariedade”¹⁴. Expressão dessa solidariedade no quadro hemisférico seria a criação de uma Força Interamericana permanente. Em consonância com esse ponto-de-vista, o governo brasileiro rompeu relações diplomáticas com Cuba, participou diretamente da operação militar destinada a manter a ordem vigente na República Dominicana e definiu-se “em favor da constituição de um mecanismo eficiente para a defesa da segurança coletiva das Américas”, ao mesmo tempo em que reconhecia que as medidas práticas a serem tomadas nesse sentido “virão a seu tempo, quando se tiverem desfeito as suspeitas hoje existentes e esvaecido os resquícios de nacionalismo jacobino que ainda pertubem o conagraçamento continental”¹⁵.

Por fim, cumpre ainda destacar um terceiro aspecto constitutivo da estratégia de defesa coletiva e integral, a saber, a posição atribuída ao Brasil na hierarquia política das nações americanas. O poder supremo na órbita hemisférica deveria caber, como vimos, aos Estados Unidos. Os demais Estados da região não poderiam, contudo, ser tratados como equivalentes entre si, uma vez que são patentes as diferenças que os distinguem em termos de *status* internacional. Um modo de fazer justiça à estratificação existente seria alcançado, desde que fosse atribuída a condição de sub-liderança às potências médias da região. Considerando-se, inclusive, que os países mais pobres e atrasados são precisamente os mais propensos à subversão, caberia à Argentina, ao Brasil e ao México o dever de assumir, em parcial substituição aos Estados Unidos, uma parcela maior das responsabilidades globais pela manutenção da ordem continental.

Repetidas vezes, o Chanceler Juraci Magalhães negou a existência de negociações tendentes à constituição de um eixo político aglutinador da orientação a ser seguida pelos principais países latino-americanos. Em outras oportunidades, contudo, transparecem indícios da aspiração brasileira à sub-liderança. Pouco tempo depois da deposição de Goulart, um órgão credenciado divulgava a seguinte interpretação da nova conjuntura política: “Tendo constituído um sério golpe no movimento comunista internacional, a Revolução alterou a correlação de forças da “Guerra Fria”. Antes, “cabia somente aos Estados Unidos a garantia da manutenção do sistema democrático-ocidental. Com o movimento de 64, este sistema ganha um novo e forte aliado, o Brasil”¹⁶, o qual “assume, no conceito das nações, o posto que lhe cabe de líder incontestável da causa da democracia e da liberdade na América Latina”¹⁷. Tão ou mais significativo é o uso freqüente que o Chanceler brasileiro fazia da seguinte declaração de Jefferson, datada de 1787: “Como americano do norte, acredito

firmemente que meu país não só deseja, mas necessita, um Brasil independente, forte e amigo, para levar a cabo, na parte sul do Hemisfério, a missão que a nós cabe no norte. Nossas duas nações, unidas por uma amizade sincera, não só manteriam a paz no Hemisfério Ocidental, mas formariam, com os outros países da América, um bloco capaz de resistir a qualquer agressão”¹⁸.

Em conformidade com essas idéias gerais, surgiram iniciativas bastante específicas, como a que foi relatada recentemente pelo ex-Ministro Roberto Campos: a Argentina foi por nós sondada sobre a possibilidade de uma iniciativa conjunta de formação de uma união aduaneira em cinco anos, aberta à acessão dos demais países. A fórmula foi concebida como medida preventiva da fragmentação do continente em blocos comerciais emancipados dos três grandes (Argentina, Brasil e México), e que serviriam não só para abrigar os países pequenos e médios da região, como também para dar substância econômica à oposição política que o Chile de Frei, o Peru de Belaunde, a Colombia de Lleras Restrepo e a Venezuela de Leoni inclinavam-se a fazer ao eixo autoritário formado pelo Brasil e a Argentina. O projeto fracassou por não se sentir a Argentina preparada para enfrentar o acirramento da competição brasileira que resultaria da liberação dos mercados dos dois países¹⁹. Não ficaram, no entanto, apenas aí os desdobramentos práticos dessa aspiração ao exercício da sub-liderança: outras conseqüências se fizeram sentir, como teremos ocasião de ver, ao examinarmos o quadro da política africana e asiática.

Com efeito, os vários aspectos da política de defesa coletiva e integral não só formavam um todo relativamente harmônico, como tendiam a pré-determinar as opções brasileiras ao nível das diferentes questões propostas à apreciação do governo. Por exemplo, quando o Presidente do Chile, Eduardo Frei, apresentou, em 1965, o seu plano para a criação de um mercado comum latino-americano, defrontou-se, como era previsível, com a firme oposição do governo brasileiro. Essa reação negativa compaginava-se perfeitamente bem com nossas posições políticas fundamentais. O movimento de março havia sustado “o progressivo desengajamento do Brasil dos círculos de convivência internacional a que pertence por sua formação cultural e por sua própria situação geográfica”²⁰. Como explicou o Ministro Vasco Leitão da Cunha, “a recolocação do Brasil num quadro de relações prioritárias com o Ocidente” significava, entre outras coisas, “a consolidação de laços de toda ordem com os Estados Unidos da América, o nosso grande vizinho e amigo do Norte”²¹. A premissa da hegemonia incontestável dos Estados Unidos ia de par, no plano econômico, com a premissa da associação desenvolvimentista dependente e ambas, por

sua vez, remetiam ao esquema de repartição internacional de tarefas, ao conceito de soberania limitada e ao ideal de irmandade e comunhão pan-americana. Nessas condições, era inevitável que o projeto Frei fosse vetado. A política externa brasileira ia na direção oposta à da unidade latino-americana: “a tônica foi sempre a do total e franco apoio ao ideal da integração econômica (...) sem qualquer particularismo, sem antagonismos vãos e com boas relações com os países amigos não-comunitários, especialmente os Estados Unidos”²². “Só temos a perder se cultivarmos cisões na unidade pan-americana, se permitirmos qualquer quebra dessa unidade, seja em decorrência de divergências políticas, seja sob o pretexto de desigualdades ou disparidade econômica”²³. Uma vez que nos engajáramos no conflito Leste-Oeste, estava “longe de nós advogar qualquer forma de ‘luta de classes’ entre os Estados, opondo aos prósperos os desfavorecidos”²⁴. Ao contrário, concebíamos a integração econômica em termos continentais, sob a égide da Aliança para o Progresso e da Organização dos Estados Americanos.

No tempo do governo Castelo Branco ainda não havia emergido o debate mundial sobre o meio-ambiente, mas já se falava, e muito, no estabelecimento de políticas restritivas da expansão demográfica. Também quanto a essa questão a posição oficial decorria dos princípios acima apontados. Esforçando-se para eliminar áreas de atrito, o governo chegou a encaminhar um pedido de ajuda financeira especificamente destinada à elaboração de um programa de controle da natalidade.

Atitude análoga foi adotada com respeito ao problema da disseminação da capacidade nuclear. No pronunciamento feito pelo Delegado brasileiro à XXI Assembléia Geral da ONU, encontramos um exemplo perfeito de aplicação, a um caso concreto, dos conceitos de sub-liderança e soberania limitada. Em suas próprias palavras, “é evidente hoje que a não-proliferação não pode ser assegurada por um simples veto das potências nucleares, dependendo realmente da abdicação voluntária, por parte das potências não-nucleares (...). Semelhante abdicação implicaria claramente uma decisão de singular gravidade, porquanto equivaleria à renúncia ao mais poderoso meio de garantir a segurança nacional (...). É claro que não se pode esperar de qualquer país que tome essa decisão, a não ser que possamos construir um quadro inteiramente seguro de garantias jurídicas e materiais (...). Semelhante sistema importa evidentemente grandes encargos tanto às potências nucleares como às não-nucleares e exigiria de umas e de outras a aceitação de sérias limitações ao exercício de sua soberania. Sustento, no entanto, que não só o interesse como a própria sobrevivência da humanidade exigem tais sacrifícios”²⁵.

O espírito de cruzada anti-comunista, embora não chegasse a prejudicar nosso comércio com a União Soviética, afetou drasticamente as relações com a China, assim como condicionou “o nosso quase envolvimento na Guerra do Vietnã, do qual fomos salvos por oportuna intervenção do presidente da Câmara, Ministro Bilac Pinto”²⁶. No caso da China, a intensificação do intercâmbio, iniciada pelo governo Jânio Quadros, em 1961, viu-se inteiramente frustrada em 1964 pelo ato do Governador Carlos Lacerda, que determinou a prisão dos nove membros que compunham a missão comercial daquele país. “A partir daí, o mercado chinês fechou-se para o Brasil e passou a ter, no México, o seu maior fornecedor de algodão, ao mesmo tempo em que Cuba mantinha o predomínio no fornecimento de açúcar”²⁷. Como se vê, aquela era uma época em que se respeitavam as fronteiras ideológicas.

Outro tanto pode ser dito das relações com a África. Aqui também foi anulado o pioneirismo de Jânio Quadros, primeiro presidente brasileiro a instruir o Itamarati a abster-se de votar a favor de Portugal nas questões relativas ao conflito africano. Castelo Branco restaurou os padrões clássicos da nossa diplomacia: Portugal “passou a desfrutar de tratamento privilegiado, oficialmente fundado em laços especiais de caráter histórico e afetivo. A Marinha de Guerra do Brasil estimulava em particular a aproximação luso-brasileira, a tal ponto que, em dado momento, chegou a tomar providências para a participação de nossa Esquadra em operações combinadas com Portugal e a União Sul-africana no Atlântico Sul”²⁸.

Para os mentores da política externa brasileira, o lado português era identificado com a causa justa, enquanto que o lado africano, colorido pelas tintas vermelhas da Conferência de Bandung e compelido a buscar apoio no bloco socialista, era visto como terreno infiltrado pelo Comunismo internacional, que ali explorava a miséria e a ignorância das massas recém-saídas da selvageria. Nessas condições, a disposição de contribuir para salvar a África tinha necessariamente que prevalecer não só sobre o interesse de vender para a África como também sobre a política de estar na África.

É bem provável que a teoria dos círculos concêntricos, como pretende Oliveiros Ferreira, não tenha sido formalmente modificada pelos governos posteriores ao de Castelo Branco. Hoje, como ontem, talvez ainda se mantenha em vigor a ordem de prioridades em que se destaca, primeiro, a Bacia do Prata, depois a América do Sul, em seguida o Hemisfério e, finalmente, o Ocidente. Seja como for, duas coisas são certas. A primeira é que não havia no passado o tirocínio suficiente para atribuir aos países árabes, às colônias portuguesas e à

fronteira leste o peso relativo que hoje acabou sendo imposto pelos fatos. A segunda é que a teoria dos círculos concêntricos era utilizada para propósitos eminentemente defensivos, razão pela qual a idéia de conter prevalecia sobre a idéia de contra-atacar.

O PERÍODO COSTA E SILVA

Do que foi exposto no capítulo anterior, talvez seja possível concluir que a principal fragilidade da política externa do governo Castelo Branco consistia na fé ingênua que depositava na fraternidade dos Estados americanos. O mecanismo psicológico que ensinava aquela política era, ao que tudo indica, o da projeção. As preocupações, os anseios, os planos e até mesmo a auto-estima do governo brasileiro eram projetados sobre os demais Estados, como se entre a nossa subjetividade e a dos demais membros da comunidade pan-americana não pudessem persistir diferenças de vulto no quadro da confrontação mundial entre o Leste e o Oeste. Especialmente no caso dos Estados Unidos, esperávamos que o seu comportamento internacional fosse ditado não pela percepção que eles tinham dos seus próprios direitos e necessidades, mas pelos deveres e atribuições que, arbitrariamente, lhes havíamos imputado.

Com o avançar dos anos 60, essas piedosas expectativas foram sendo desmentidas pela realidade. Os capitais estrangeiros não afluíram nas proporções previstas; a safra de técnicos e especialistas a ser agenciada pela USAID revelou-se píflia; as estruturas do comércio internacional permaneceram lesivas aos países periféricos; as resistências encontradas pela ALALC (para funcionar como instrumento de uma expansão econômica sub-imperialista) avolumaram-se; a tecnologia não deixou de ser importada em condições desfavoráveis; a sonhada fatia cativa do mercado norte-americano transformara-se no seu oposto; a esperada cooperação da Argentina evoluiu para rivalidades e lutas que reduziram a pó o projeto de criação da FIP; a ponte lançada pela Aliança para o Progresso, em vez de diminuir, contribuiu para aumentar a distância que nos separava do mundo desenvolvido. Enfim, os nacionalismos continuavam a existir e o imperialismo não deixara de funcionar a plenos pulmões. O reconhecimento dessas realidades, por mais incompleto que fosse, foi, no entanto, suficiente para levar Costa e Silva ao poder e fazer com que a política externa de seu governo se convertesse numa guinada sensacional na história da política externa brasileira*.

* Devo aqui penitenciar-me pelo fato de, num trabalho anterior, ter tratado o período Costa e Silva como se fosse apenas “uma fase de transição”.

Porque o pacto sub-imperialista não existia senão na imaginação, a estratégia de defesa coletiva e integral não gerou uma política hemisférica interdependente, mas, pura e simplesmente, uma política externa dependente. Tal frustração era inevitável, na medida em que, com os primeiros sintomas da *détente*, a própria concepção bipolar ia se convertendo numa curiosidade de museu. Claro está, uma ideologia não se torna menos funcional porque suas premissas são anacrônicas: ao contrário, esse caráter regressivo pode ser justamente o fundamento de sua funcionalidade*. Assim sendo, não se trata de concluir-se que as teses sub-imperialistas foram abandonadas porque eram falsas. Muito mais acertado seria supor que elas foram arquivadas, em função das diferenças existentes entre as conjunturas políticas que, no plano interno, ensejaram o advento do primeiro e do segundo governo da Revolução. Essa hipótese, que aqui deixamos meramente registrada, deveria merecer a atenção de outros estudos, de natureza explicativa.

Seja como for, a verdade é que o governo Costa e Silva, desde o primeiro momento, jogou por terra as principais linhas mestras da política externa anterior e substituiu-as por um elenco de concepções extremamente aparentado com o que teve vigência durante o governo João Goulart. Examinemos alguns aspectos dessa surpreendente inflexão esquizofrênica.

Falando aos oficiais da 11ª Região Militar, em junho de 1967, o Embaixador Paulo Nogueira Batista perguntava: “Que podemos dizer no tocante à conjuntura da política mundial? Quais as perspectivas que nela se abrem a países na posição do Brasil?” Suas respostas a essas questões não podiam ser mais ilustrativas do novo ponto-de-vista assumido pelo governo brasileiro. De fato, o primeiro ponto por ele salientado foi o de que “a conjuntura internacional vem passando por uma nítida evolução: a um contexto bipolar de tensões mundiais

* Durante o castelismo, ao contrário do que sucedeu nos períodos anteriores e posteriores, a concepção da realidade internacional era um elemento fundamental do sistema de legitimação do poder. Na época do nacional-populismo, por exemplo, a legitimidade era buscada pela via dos projetos de mudança social, e isso fazia com que a política externa típica daquele período, o “anti-imperialismo”, figurasse apenas como uma projeção secundária dos conflitos internos. No castelismo, pelo contrário, a definição da situação internacional, longe de ser um aspecto epidérmico ou um apêndice instrumental da ideologia legitimadora, apresenta-se como um de seus componentes essenciais. A Revolução de 1964 era apresentada — e vivida pelos que assim a apresentavam — como uma etapa da “Guerra Fria”, uma reação defensiva contra a agressão comunista internacional. A concepção de um mundo bipolar e segmentado por fronteiras ideológicas funcionava como suporte indispensável à estabilidade institucional e à credibilidade do poder recém instalado.

entre o leste e o oeste, sucede gradualmente uma situação tendente ao policentrismo e na qual as tensões são localizadas. No novo contexto, a divisão do mundo no sentido Norte-Sul progressivamente avulta como um dos grandes problemas de política internacional. A atenuação da controvérsia Leste-Oeste evidencia-se, particularmente, no entendimento entre Estados Unidos e União Soviética a respeito da não-proliferação nuclear e na intensidade da cooperação econômica e técnica entre os países da Europa Ocidental e Oriental, e mesmo entre as duas superpotências”²⁹. Nessas palavras, proferidas em 1967 em nome do Ministro de Estado e perante tão seletivo auditório, podia-se captar o eco dos pronunciamentos feitos em 1963 pelos diplomatas do governo Goulart: “O Brasil não crê que a atual divisão do mundo entre o bloco ocidental e o bloco comunista seja um traço permanente das relações internacionais. Trata-se de uma situação passageira, conjuntural, que a dinâmica do processo histórico já começa a superar. Não é mais segredo que a União Soviética e os Estados Unidos têm hoje uma série de interesses comuns e coincidentes *que tenderá a crescer*”³⁰. “Nem tudo é Leste ou Oeste nas Nações Unidas de 1963. O mundo possui outros pontos cardeais. Esses termos, que dominavam toda a política internacional até há pouco, poderão eventualmente ser devolvidos à área da geografia”³¹.

Em 1963, a previsão do fim da “Guerra Fria” associava-se a uma vontade política antecipatória, que porfiava pela adoção de atitudes desde logo ajustadas às condições que imperariam no futuro quadro internacional. Em 1967, o que era mera previsão passa a ser admitido como fato consumado, a exigir a conseqüente eliminação do defasamento introduzido e acentuado pela política castelista.

O mesmo pode ser dito quanto às principais decorrências do processo de reordenação das contradições internacionais. Em 1963, dizia-se que “o esmaecimento do conflito ideológico e a progressiva despolitização dos termos Leste e Oeste vieram também trazer algumas conseqüências nos conceitos de neutralismo ou de não-alinhamento. O neutralismo e o não-alinhamento vão perdendo sua solidez e sua consistência à medida que se tornam menos rígidos os polos que os sustentavam”³². Em 1967, voltou-se a extrair a mesma conclusão: “o aumento da área de coincidência de interesses entre a União Soviética e os Estados Unidos se realiza à custa da coesão dentro das respectivas alianças (. . .) ambos entram em choque com seus aliados tradicionais, cujas necessidades de prestígio e de segurança já não se sentem atendidas num quadro de equilíbrio militar entre as duas superpotências”³³. Se, por um lado, como se reconhecia em 1963, a posição neutralista perdia conteúdo, por outro lado, como se reco-

nhecia em 1967, a posição de sub-liderança também fora esvaziada de todo e qualquer significado, em face da deserção da própria potência hegemônica.

As tensões intra-blocos haviam adquirido primazia sobre as tensões inter-blocos. O agravamento das distâncias econômicas entre o Norte e o Sul passava a ser visto como a questão chave a ser enfrentada pela política externa: “enquanto em 1950 os países subdesenvolvidos detinham uma participação de $\frac{1}{3}$ no comércio mundial, em 1962 essa participação se havia reduzido a $\frac{1}{5}$ ”³⁴. O mal do atraso permanente e crescente era admitido como ameaça mais grave do que o perigo representado pelo Comunismo internacional e, na medida em que “a grande fonte de tensões passa a ser cada vez mais o subdesenvolvimento”³⁵, impunha-se a conclusão, eminentemente contrária à posição advogada pelo governo anterior, de que, “na atual conjuntura, os problemas de segurança cedem prioridade aos de desenvolvimento”³⁶.

Livrando-se da preocupação obsessiva com os problemas de segurança do Mundo Livre, o governo Costa e Silva libertava-se, *ipso facto*, dos conceitos geminados de defesa coletiva e soberania limitada. *Pari passu* com a redescoberta do subdesenvolvimento como fenômeno estrutural do sistema capitalista mundial, os conceitos de segurança nacional e de soberania nacional reconquistavam os seus direitos de cidadania. Importante manifestação dessa nova consciência dos interesses específicos do Estado-nação foi a atitude assumida quanto ao problema da capacidade nuclear. “A diplomacia brasileira vem procurando preservar o direito soberano do Brasil ao livre desenvolvimento de uma tecnologia nuclear própria. As superpotências, em nome de uma paz que só acreditam possível pela conservação do oligopólio nuclear que detêm, pedem que renunciemos a essa prerrogativa (...). Tal renúncia implica, contudo, a aceitação de um estatuto de minoridade, não apenas científica, mas também econômica e política. Semelhante sacrifício, suscetível de comprometer irremediavelmente as nossas chances de progresso como país independente, o governo não está disposto a aceitar”³⁷. Essa postura levaria o Brasil a alinhar-se, objetivamente, com a China, ao recusar-se a aderir ao Tratado de Não-proliferação, que consagrava o condomínio nuclear das potências hegemônicas.

Outra manifestação ilustrativa da substituição dos conceitos de defesa coletiva e soberania limitada pelos conceitos de segurança nacional e soberania nacional foi a adoção da tese segundo a qual “recai essencialmente sobre as forças armadas de cada país latino-americano a responsabilidade, eminentemente soberana, de defender as instituições

nacionais contra agressões externas e subversões internas”. Apoiado na convicção de que “os problemas do continente são, antes de tudo, problemas de desenvolvimento, através do qual se poderá dar uma resposta definitiva às próprias questões de segurança”³⁸, o governo passou a ver como pertinente e oportuna a resolução tomada na reunião de Buenos Aires, em fevereiro de 1967, graças à qual foi formalmente afastada a proposta de institucionalização dos mecanismos de segurança continental.

A defesa, não tendo mais que ser pensada em termos coletivos, não precisava mais, tampouco, conservar o seu caráter de defesa integral, caráter esse que, como vimos, incluía a implantação de um esquema sub-imperialista de abertura dos mercados latino-americanos à produção das empresas subsidiárias controladas pelo capital metropolitano. Em repúdio à posição anteriormente sustentada, o governo Costa e Silva manifestava-se disposto a atuar “no sentido de que a integração regional se faça progressivamente, mediante entendimentos inter-governamentais, de modo a permitir o controle do histórico empreendimento, seu ajustamento às peculiaridades do nosso mundo, a preservação dos interesses das empresas nacionais latino-americanas e a manutenção da identidade nacional de cada um de nossos países. Somos contrários, por essa razão, a qualquer esquema supranacional suscetível de comprometer a soberania do país. Invés de soluções tecnocráticas, desejamos uma integração consentida”³⁹. Numa palavra, repudiava-se a integração ditada de cima para baixo, condicionada aos interesses de expansão do capital monopolista internacional e formulada pela tecnoburocracia cosmopolita sediada fora e dentro da região.

Uma vez admitida a preeminência do conflito Norte-Sul, e desde que se abandonara a doutrina da defesa coletiva e integral, restavam, como dado, o subdesenvolvimento; como opção, o Capitalismo; e, como problema, a questão da estratégia a ser adotada, no campo das relações externas, para promover o desenvolvimento: qual seria a via de acesso ao *status* de país autônomo e desenvolvido? A escolha do governo Costa e Silva não se fez esperar. Desde o primeiro momento, ela recaiu sobre a via integracionista, a via que corresponde à posição terceiro-mundista. A saída para a situação de subdesenvolvimento, considerando-se que estava excluída a hipótese da transição para o Socialismo, dependia, ao nível internacional, da união dos pequenos, pobres e fracos, contra os grandes, ricos e fortes.

O Brasil reassumia, assim, uma posição de relativa confrontação com os países industrializados e de solidariedade militante com os países do Terceiro-Mundo, em geral, e os países latino-americanos, em

particular. A nova política, denominada Diplomacia da Prosperidade, continuava a buscar “a colaboração externa necessária à aceleração do nosso progresso econômico e social”, mas, ao mesmo tempo, visava “a uma atuação solidária no plano internacional com vistas a reduzir ou eliminar (...) o atraso e a miséria que afligem $\frac{2}{3}$ da humanidade”⁴⁰. Sem prejuízo dos vínculos tradicionais do país, tomava-se consciência da existência “de um sentimento de solidariedade, ainda incipiente, entre os subdesenvolvidos, no trato das questões de cooperação econômica”⁴¹.

Mas como reconhecer “a prioridade que no continente se atribui à cooperação para o desenvolvimento”⁴² sem admitir a necessidade de redefinir as relações com os Estados Unidos, especialmente na esfera interamericana? De fato, tornara-se imperioso repensar a hierarquia de expectativas e prioridades sustentadas pelo país e, em muitos aspectos, isso foi realmente feito. Os afastamentos e as aproximações a serem realizados foram, assim, definidos ao nível dos princípios: “temos com os países americanos vínculos especiais, decorrentes do condicionamento geográfico, de tradições culturais e de um modelo comum de desenvolvimento democrático. No caso dos nossos irmãos latino-americanos, a essas afinidades naturais soma-se a solidariedade que resulta de um estágio semelhante de desenvolvimento econômico e social”⁴³. Não eram apenas, entretanto, as razões de ordem geral, de natureza estrutural, que recomendavam o fortalecimento da unidade latino-americana. Razões específicas, decorrentes da conjuntura internacional, apontavam na mesma direção: “o crescente entendimento Leste-Oeste, a crise de Balanço de Pagamentos dos Estados Unidos, o esforço militar desse país no conflito do Vietnã, a existência de melhores condições para a atração de investimentos no mercado americano, na Comunidade Econômica Européia e no ‘Commonwealth’ branco” eram fatos a serem interpretados como “indicações de possível redução na cooperação dos desenvolvidos com os subdesenvolvidos”⁴⁴.

Diante dessas dificuldades, “uma solução já alvitrada seria a associação à base de preferências regionais, como no caso das ex-colônias francesas em relação ao mercado comum. Nesse caso se enquadraria a sugestão de estabelecer entre os países latino-americanos e os Estados Unidos uma preferência defensiva”⁴⁵. O governo brasileiro, no entanto, manifestou-se totalmente contrário a alternativas dessa ordem. Baseando-se inclusive no fato de que “os Estados Unidos, dadas as suas vinculações e responsabilidades mundiais, não deram indicações de pretender imediatamente nenhuma relação especial de comércio com os países da América Latina”, o Brasil apoiava a posição adotada em Punta del Este, “onde se realizaram, praticamente, duas

conferências paralelas, uma entre latino-americanos e outra inter-americana, (sendo que) aqueles decidiram que a integração regional se faria, essencialmente, a partir do aperfeiçoamento e eventual convergência dos sistemas sub-regionais”⁴⁶. O governo Costa e Silva declarava-se, assim, “disposto a participar ativamente da integração latino-americana” e acrescentava que, dentro da orientação adotada, “o Brasil teve atuação decisiva em Punta del Este e, mais recentemente, em Viña del Mar, no sentido de caracterizar como exclusivamente latino-americanas as decisões sobre o tempo e a forma da integração”⁴⁷.

Essa linha de relativo afastamento político e quase-confrontação com os Estados Unidos manifestou-se numa série de episódios. Ao nível regional, o Brasil teve participação ativa na criação da Comissão Especial de Coordenação Latino-americana (CECLA), cujo objetivo era organizar um foro exclusivamente latino-americano, à margem da OEA, para excluir os Estados Unidos e evitar a institucionalização dos desacreditados mecanismos de cooperação hemisférica. Pelos mesmos motivos, o Brasil foi o principal adversário do projeto tarifário de “preferências hemisféricas”, sustentado pela Colômbia. No esforço por substituir a subordinação pela integração, o governo mostrava-se interessado em incluir a América Latina em sua campanha de mobilização em torno das potencialidades da energia nuclear, resultando daí “a sugestão lançada em Punta del Este pelo presidente Costa e Silva, no sentido da constituição de uma comunidade latino-americana do átomo”⁴⁸.

No capítulo da Aliança para o Progresso, o governo Costa e Silva não poderia assumir posição mais radicalmente contrastante com a apologia feita pelo governo anterior. Eis algumas das conclusões a que chegou na sua avaliação da Aliança: “a) ela limitou-se a provocar o aumento do financiamento oficial à América Latina; b) mesmo dentro dos seus próprios termos — isto é, como programa de assistência — ela falhou, pois (i) nunca assumiu características de programa; (ii) forneceu um montante de financiamento externo em termos brutos abaixo da formulação da Carta de Punta del Este; (iii) teve um significado ainda mais reduzido se definido o financiamento em termos líquidos; (iv) teve um significado ainda mais reduzido se levado em conta que ignorou a situação geral de endividamento da região; (v) teve um significado ainda menor se levadas em conta as condições de concessão dos financiamentos que proporcionou em termos de prazo, juros, vinculação e outras exigências; (vi) teve um significado nulo (ou mesmo negativo) se contraposto o déficit sofrido pela região com o excesso das remessas de lucros sobre as entradas de novos investimentos — 5 bilhões de dólares entre 1961 e 1966 —

à entrada líquida de financiamento oficial de todos os tipos no mesmo período; (vii) teve um significado certamente negativo se levadas em conta as perdas sofridas pela América Latina por efeito da deterioração dos preços de seus produtos de exportação (5 bilhões de dólares); c) contribuiu para o agravamento e a permanência da situação (de marginalização da América Latina no comércio internacional) e em última análise para a limitação das próprias possibilidades de desenvolvimento econômico a longo prazo pela compressão da capacidade para importar. Para o Brasil, o período da Aliança (foi) ainda mais difícil do que para a América Latina em seu conjunto”⁴⁹.

Posições análogas foram sustentadas ao nível extra-regional. Nos organismos internacionais a diplomacia brasileira pontificava contra os privilégios decorrentes da divisão internacional do trabalho e criticava abertamente as políticas discriminatórias dos países industrializados. Em 1968, na II Conferência de Comércio e Desenvolvimento da ONU, realizada em Nova Deli, a delegação brasileira recebeu instruções de “virar a mesa” e decretar o fracasso da Conferência, em face da falta de vontade política evidenciada pelos países desenvolvidos. Naquela época, o Embaixador Azeredo Silveira, atual Ministro de Estado, “empenhou-se de tal maneira na defesa das causas do Terceiro Mundo que terminou escolhido, por asiáticos, africanos e latino-americanos, presidente do ‘Grupo dos 77’, designação dada à tentativa de criar uma estrutura institucional de ação comum dos subdesenvolvidos”⁵⁰. O Brasil foi um dos promotores da I Reunião Ministerial dos 77, realizada em Argel, com o objetivo de lutar pela “defesa dos direitos econômicos e sociais dos povos subdesenvolvidos”. Nessa oportunidade, o referido Embaixador lembrava que “o ponto crucial e o denominador comum que nos une é a condição mesma de subdesenvolvimento”, e explicava: “isso quer dizer que nossa solidariedade não parte de contingências geográficas. Algo de mais permanente fará de nós um grupo homogêneo: a identificação de estruturas sociais e econômicas (. . .). A política do Terceiro Mundo deve ser projeção e reflexo de sua situação sócio-econômica (. . .) uma política fundada nas necessidades do Terceiro Mundo (. . .). Essa é a nossa tarefa histórica: estabelecer coletivamente a ‘diplomacia da prosperidade’, esquecendo as divergências estranhas aos nossos objetivos”⁵¹. Numa palavra, a solidariedade militante dos subdesenvolvidos não reconhecia os divisionismos, nem muito menos a existência das fronteiras ideológicas.

A disposição de lutar contra as desigualdades inerentes ao sistema capitalista mundial apresentava-se, no entanto, como um projeto de difícil execução, uma vez que dependia da convergência,

extremamente improvável, de uma ampla variedade de condições objetivas e subjetivas que, em sua maior parte, não estavam dadas nem no âmbito da política interna, nem no setor externo. Em definitivo, não estava ao alcance dos 77 daquela época produzir uma reviravolta comparável à que foi recentemente realizada pela aliança mais compacta constituída pelos países árabes.

Examinados desde a perspectiva da História, os frutos colhidos pelo governo Costa e Silva foram, sem dúvida, bastante modestos. Entre os seus poucos êxitos registra-se, por exemplo, além da já mencionada rejeição da política nuclear das grandes potências, o resultado alcançado a partir da Conferência Internacional de Fretes, em que a delegação brasileira defendeu a instituição de um sistema que garantisse ao país o direito de transportar em seus próprios navios a maior parte possível da carga gerada por nosso comércio exterior. Como essa pretensão chocava-se com a doutrina de liberdade de navegação sustentada pelas potências marítimas, o governo acabou por adotar unilateralmente uma política de reserva de carga (*flag discrimination*), que anulava a vigência da livre competição. Esse tipo de comportamento, a um só tempo agressivo e conseqüente, não foi, contudo, o mais comum.

O típico no governo Costa e Silva foi a agressividade divorciada da conseqüência. Nesse sentido, a crise do café solúvel é bem o retrato-síntese de todo o período. Por um lado, houve a crise porque houve combatividade; por outro lado, o empenho posto frustrou-se na etapa de finalização. Recapitulemos os fatos. O governo brasileiro, interessado em promover a exportação do café solúvel, bem como dos têxteis e outros produtos manufaturados, esbarrou com a acirrada reação do governo e dos *lobbies* norte-americanos. Segundo o relato de Muniz Bandeira, “o Departamentó de Estado reclamou do Brasil o estabelecimento de uma taxa especial sobre o preço de exportação do solúvel, a fim de impedir a concorrência, no mercado dos Estados Unidos, com o produto de fabricação norte-americana. O governo Costa e Silva inicialmente não cedeu, reivindicando para o Brasil o direito de industrializar seu principal produto de exportação”⁵². As pressões pró e contra se avolumavam, sem que o governo desistisse de cavalgar, soberanamente, na crista da onda. O Deputado Everardo de Castro, da Arena, informava ao Congresso que “os Estados Unidos, por ameaça, já deixaram claro que, se o Brasil não mudar sua posição, dificilmente poderá contar com a colaboração americana, principalmente em relação aos empréstimos que estão sendo negociados”. Em vista desses atos punitivos, concluía o deputado, “só restará ao Brasil responder com represálias”⁵³. A mesma firmeza de atitudes caracte-

rizava o comportamento do governo: a comissão encarregada de negociar com os norte-americanos em Londres recebeu instruções para manter uma posição dura, de intransigente repúdio às concessões que vinham sendo reclamadas por Washington. A tensão prolongou-se até os últimos dias quando, no minuto final, Macedo Soares, um dos membros da comissão, fez uma inesperada viagem ao Brasil com o propósito de demover o governo, sob a alegação de que as pressões exercidas pelo outro lado haviam ultrapassado o limite do suportável. Daí em diante, caminhamos a passos largos para a capitulação final, que se deu com a decisão de fixar uma taxa de 13 centavos de dólar por libra peso, o que equivale a cerca de 15% do faturamento industrial.

Note-se que o mesmo tipo de trajetória, marcada por um começo pujante e seguida de um desenlace melancólico, iria caracterizar a carreira do general Albuquerque Lima que, no Ministério do Interior, tratava de anular os efeitos dos projetos de internacionalização da Amazônia, que haviam contado com a complacência do Ministério do Exterior precedente. Em qualquer de suas fases, o pacto nacional proposto pelo governo Costa e Silva não conseguia disfarçar sua fundamental ambigüidade. A aliança terceiro-mundista foi comprometida pela exclusão de inúmeras nações subdesenvolvidas (China, Coréia, Vietnam, Colônias portuguesas, Cuba, etc.). A defesa da empresa nacional misturava-se a uma política de cooperação sem reservas com o FMI e os Estados Unidos no plano monetário e financeiro. A resistência oposta pelo Ministro Magalhães Pinto à proposta de assinatura de um pacto militar, feita por Marcelo Caetano, com vistas à defesa do Atlântico Sul, era compensada pelo fiel apoio que prestávamos a Portugal no âmbito das Nações Unidas. A luta contra o “colonialismo tecnológico” deu origem à “Operação Retorno” que, em contraste com a política castelista, visava a trazer de volta os cientistas e técnicos brasileiros radicados no exterior; todavia, em lugar da volta dos cérebros, o que se promoveu foi a ida dos milhares de dólares absorvidos pelo inócuo funcionamento do Escritório do Adido Científico criado em Washington.

Entre parênteses, vale a pena observar que a política externa não foi um caso isolado. Tudo o que, no período Costa e Silva, representou tentativas de um certo tipo de renovação, acabou por conhecer o gosto do fracasso: a abertura política, o albuquerquequismo, a imprensa livre, as greves operárias, a oposição parlamentar, a mobilização estudantil, todos os movimentos que julgavam ter encontrado um novo começo, cedo descobriram-se no fim do caminho.

Seja como for, a hipótese central que orienta a elaboração do presente trabalho não é a de que o governo Costa e Silva se distingue

do anterior e do posterior por escassez ou por excesso de hibridismo. Ao contrário, mais acertado seria perguntar: o que não é auto-contraditório na política do capitalismo dependente? Híbrido foi, como vimos, o período Castelo Branco; híbrido seria, como veremos em seguida, o período Médici. A personalidade própria da política externa do governo Costa e Silva residiu não no caminho que de fato percorreu, mas na via nacionalista e integracionista que ela se traçou.

O PERÍODO MÉDICI

Muitas mudanças assinalam a passagem do segundo para o terceiro governo da Revolução. Embora meu propósito seja apenas o de descrever o que aconteceu, sem entrar na análise dos fatores explicativos, desejo destacar um ponto que parece fundamental para a compreensão dessas mudanças. Refiro-me ao fato de que todas elas prendem-se, no fundo, ao processo de ordem estrutural constituído pela ascensão econômica e política da, assim chamada, burguesia estatal*.

Em resumo, o que importa constatar é que, devido à crescente participação direta e indireta do Estado no domínio econômico, chegamos a um ponto de inflexão por volta de 1969. Verifica-se, por essa época, um reordenamento das posições relativas ocupadas pelos três eixos em torno dos quais se articula o processo produtivo: a grande empresa internacional, o setor público da economia e o capital nacional não-associado. De 1969 para cá, a burguesia estatal deu início à sua marcha ascensional para o primeiro plano do cenário político. O papel de norteador das decisões privadas de produção, que vinha sendo cada vez mais generalizada e aprofundadamente desempenhado pelas medidas de política econômica, assim como a função de principal alavanca do processo de desenvolvimento, que passa a ser exercida pelos investimentos estatais, são fenômenos que, em conjunto, acabaram por conferir um extraordinário grau de proeminência política às burocracias que se encontram à frente dos principais órgãos e empresas do Estado.

Não basta dizer isso, no entanto, para que esse novo quadro seja retratado em sua especificidade. É necessário acrescentar a ressalva de que a burguesia estatal conseguiu afirmar-se com mais independência no plano subjetivo do que no plano objetivo. Neste último perdeu, ao longo da década aqui analisada, o padrão de solidariedade orgânica,

* Esse problema foi discutido de forma mais detalhada no meu ensaio "Brasil-Estados Unidos: dos 60 aos 70", (Cadernos CEBRAP, 9), 1972.

que vincula as decisões do poder público às necessidades do processo de acumulação do capital privado, especialmente o de origem estrangeira. Foi no plano subjetivo, ou seja, naquele em que se verificam as lutas pelo controle do processo decisório, que o setor estatal das classes dominantes passou a impor aos demais a sua própria maneira de ver o mundo, a sua própria e inconfundível concepção do sentido que deve ser dado ao desenvolvimento do processo histórico. Vale dizer que o capital privado continuou a desfrutar de oportunidades de auto-valorização equivalentes às que anteriormente detinha, mas com a diferença — pouco perceptível do ângulo econômico, mas crucial do ponto-de-vista político — de que essas oportunidades estavam agora sendo definidas no bojo de uma estratégia que não era mais elaborada a partir de seu interesse específico e exclusivo.

Semelhante transição equivale, por assim dizer, a uma espécie de revolução dentro do golpe. Por um lado, ela não poderia ter ocorrido, como assinei na Introdução deste trabalho, não fossem as condições propícias criadas pela vigência do regime político autoritário, o qual havia sido particularmente endurecido a partir da edição do Ato Institucional nº 5. Por outro lado, dada sua envergadura, ela não poderia deixar de produzir profundas conseqüências ao nível das diretrizes que orientam a política externa do país.

Tendo mudado a estrutura de poder no plano interno, a política a ser feita no plano externo tinha que mudar. E, de fato, mudou. Não apenas na forma e no conteúdo como, até mesmo, no nome. Sintomaticamente, o governo Médici passou a fazer uma elucidativa distinção entre a “política externa brasileira” e a “política internacional do Brasil”: além de termos uma política externa, passávamos a ter uma política internacional. A primeira diz respeito ao nível em que se perfilam os princípios genéricos do direito dos povos, tais como a igualdade soberana das nações, a preferência pelas soluções pacíficas das controvérsias internacionais, o direito à auto-determinação, o princípio de não-intervenção e assim por diante. Nessa nova formulação — é instrutivo observar — o objetivo de manter relações amistosas com os Estados Unidos ficou incluído entre os preceitos de ordem genérica e, portanto, suscetíveis de interpretação conforme o caso concreto.

De outra natureza seria aquilo que se passou a chamar de “política internacional do Brasil”. A esta competiria traçar as diretrizes práticas que determinam a conduta brasileira face aos problemas particulares do mundo contemporâneo. Nesse campo predominariam não os vagos postulados do direito internacional, mas os critérios de racionalidade, o cálculo dos custos e dos benefícios, o valor instrumental das iniciativas e das omissões, tendo em vista o objetivo básico de poten-

cializar e projetar o poder nacional. Desse ponto-de-vista específico, as relações do Brasil com os demais países, e especialmente com os que se situam ao norte e ao sul do Rio Grande, deixam de ser consideradas como parte de um quadro que fora utopicamente concebido, quer seja a partir de impulsos messiânicos, como no governo Castelo, quer seja a partir de motivações altruísticas, como no governo Costa e Silva; ao contrário, elas agora “se definem em função dos dados e coordenadas do mundo em que seremos chamados a viver”⁵⁴. Invocava-se, assim, o espírito do grande florentino para conjurar, dali por diante, os idealismos do passado e situar o país “no ângulo do Mapa Mundi”.

Persistiam, é certo, algumas linhas de continuidade com o governo anterior. Por exemplo, a ordem internacional vigente continuou a ser definida em termos da “firme e indisfarçada tendência no sentido do congelamento do poder mundial”⁵⁵, fruto da crescente aproximação entre os Estados Unidos e a União Soviética. Face a essa mesma problemática, era outra, no entanto, a solução que a Chancelaria brasileira passava agora a contemplar. Não se cogitava mais de lutar contra a bi-segmentação Norte-Sul do mundo em termos de uma quixotesca aliança dos subdesenvolvidos contra os desenvolvidos. À sua maneira, o governo Médici passou a encarar face a face o fato de que o imperialismo constitui um fenômeno intrinsecamente ligado ao próprio processo de desenvolvimento do capitalismo em escala mundial. E daí tirava, como veremos, suas próprias e originais conclusões.

Contrariando tudo o que havia sido dito e almejado pelo governo anterior, o Ministro Gibson Barbosa chegou ao ponto de classificar de “concepção ilusória” e de “mito da sub-História” a idéia de que pudesse ser atribuído ao Terceiro Mundo qualquer papel positivo como força política autônoma na cena internacional. E acrescentava: “Os ativistas do Terceiro Mundo tentam perpetuar uma divisão estranha e inaceitável entre os povos que fazem a História e aqueles que a sofrem. O Brasil não pertence a esse grupo e nem acredita na existência de um Terceiro Mundo”⁵⁶. Ponderações da mesma natureza foram feitas posteriormente pelo Embaixador Araújo Castro: “O Brasil”, dizia ele, “não considera as relações Brasil-Estados Unidos como um capítulo do relacionamento entre os Estados Unidos e a América Latina (...). As relações entre o Brasil e os Estados Unidos são relações entre dois países soberanos, a serem definidas e conduzidas pelos dois interlocutores, a salvo das distorções provocadas pela ação ou inação de terceiros países. O Brasil deseja cooperar com todos os países do Hemisfério, mas não deseja ser confundido com qualquer deles”⁵⁷.

Não obstante, e para perplexidade de muitos observadores, o governo brasileiro continuou oficialmente a apoiar as plataformas de luta contra a dominação do mundo pelas grandes potências e a prestigiar os propósitos de integração regional, dando mostras de que se comportava como um membro coerente e solidário do sistema latino-americano, tanto em foros tipo CECLA, que coordena negociações com os Estados Unidos, como em foros tipo UNCTAD, em que se realizam discussões globais com os países desenvolvidos. Aparentemente, e especialmente no que diz respeito às negociações multilaterais, tudo se passava como se a herança do período Costa e Silva tivesse sido transmitida intacta.

Com efeito, a assim chamada Política Internacional do Brasil procurou combater todas as manifestações do esforço feito pelas grandes potências para congelar a estratificação mundial do poder. Examinemos alguns episódios dessa luta tal como podem ser depreendidos das declarações prestadas à Escola Superior de Guerra pelo Embaixador Araújo Castro, em 1971:

1. A defesa intransigente da Carta das Nações Unidas, tendo por finalidade tornar imóvel e estático o quadro político-estratégico, foi repudiada pelo Brasil que colocou, “com firmeza e determinação, o problema da revisão da Carta com o argumento de que não podemos viver eternamente no ano de 1945”⁵⁸. “No fundo”, esclarece o Embaixador, “trata-se de determinar se os Estados que integram a Organização aceitam ou não aceitam uma responsabilidade coletiva no campo do desenvolvimento econômico” e se estão ou não dispostos a estabelecer “condições justas e equitativas para a conduta do comércio internacional”⁵⁹.
2. Quanto ao Tratado de Não-Proliferação, que “institucionaliza a desigualdade entre as nações e parece aceitar a premissa de que os países fortes se tornarão cada vez mais fortes”, assim como quanto às propostas que visam a “desarmar os países já desarmados”, mediante a introdução de limitações ao armamento convencional e regional, o governo Médici aparentemente não fez mais do que reproduzir as posições assumidas pelo governo anterior: opondo-se àquelas políticas, “nenhuma Delegação às Nações Unidas foi tão ativa e contundente quanto a Delegação Brasileira na caracterização e denúncia dessas tentativas”⁶⁰.
3. O mesmo pode-se dizer do velho problema do controle demográfico e do novo problema do combate à poluição do meio-ambiente. Com respeito ao primeiro, o Brasil continuou a se opor à tese segundo a qual “ao invés de insistir-se no aumento

do dividendo, ou seja, o Produto Nacional Bruto, insiste-se na imobilização do divisor, isto é, do contingente populacional”. Com respeito ao segundo, conservando uma linha de coerência com as posições anteriores, a diplomacia brasileira passou a repudiar as tentativas de preservação de um meio-ambiente que “ainda não teve a oportunidade de ser poluído”⁶¹.

4. O governo Médici orgulhava-se de ser um governo tecnocrático. Não obstante, fez o que pode para combater as tentativas das grandes potências que queriam despolitizar as Nações Unidas, mediante a substituição de órgãos políticos por comitês técnicos. Cumprindo à risca os ensinamentos do grande florentino, a tecnocratização do processo decisório era apresentada, no plano interno, como meio para promover os interesses de todas as classes e setores da população, ao passo que, no plano externo, era denunciada como arma dos países ricos e poderosos contra os pobres e oprimidos: “a consideração técnica dos assuntos políticos é um dos elementos da política de congelamento do poder mundial, sabido como é que os países em desenvolvimento estão muito menos preparados para a discussão nesse terreno”⁶².
5. A tese da interdependência, viga mestra da política castelista, foi igualmente submetida a um ataque frontal, passando a ser descrita como ideologia dos países altamente industrializados. “As grandes potências”, informa o Embaixador, “favorecem um conceito de interdependência que implicaria em sensível atenuação do conceito e da prática da soberania nacional (...). Sustentamos que a interdependência pressupõe a independência, a emancipação econômica e a igualdade soberania dos Estados. Primeiro sejamos independentes. Depois sejamos interdependentes”⁶³.

À primeira vista, tem-se a impressão de que os pontos acima mencionados, assim como muitos outros que poderiam ser a eles acrescentados, nada mais são do que simples prolongamentos das teses que haviam sido lançadas durante o período Costa e Silva. Tal impressão é, no entanto, ilusória. A despeito das coincidências acima registradas, o governo Médici enquadrava a situação do Brasil no mundo a partir de um outro ângulo, vislumbrou uma perspectiva que até então não havia sido cogitada e, por isso mesmo, traçou um caminho diametralmente oposto ao que fora percorrido pelo governo anterior.

Começamos a constatar a ocorrência de uma mudança de grande vulto quando nos damos conta de quanto avançou, durante o período

Médici, a consciência de que o fenômeno da exploração imperialista faz parte do funcionamento normal da organização capitalista do mercado mundial. Veja-se, por exemplo, em que termos se expressou o Ministro Gibson Barbosa, ao fazer o balanço da primeira Década do Desenvolvimento na XLIX Sessão do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, em julho de 1970. “Em nossa opinião”, dizia o Ministro, “o saldo da década de sessenta é um saldo de fracassos. A primeira década não conseguiu elaborar uma estratégia para o desenvolvimento; não conseguiu reunir os recursos necessários ao desenvolvimento; e não conseguiu provocar e motivar a vontade de desenvolvimento (. . .). A chamada Década do Desenvolvimento foi, na realidade, uma Década de Paradoxos. Os países ricos enriqueceram, e os países pobres se tornaram ainda mais pobres”⁶⁴. Como explicar a ocorrência de resultados tão contrários às intenções originalmente proclamadas? Para o Chanceler brasileiro, só encontrariam a verdadeira resposta aqueles que fossem capazes de remontar à “mitologia inconsciente” que preside “as orientações políticas e as medidas tomadas em nível internacional”. Desse fundo de pré-concepções misticadoras, Gibson Barbosa destacou três: “a falácia do subdesenvolvimento autogênito, a falácia paternalista e a falácia gradualística”.

1. “A falácia do subdesenvolvimento autogênito toma como ponto de partida a idéia de que o mundo em desenvolvimento é uma unidade que existe em seu próprio interior, e que apenas coexiste com o mundo desenvolvido, sem que se verifique, entre os dois, qualquer inter-relação. O subdesenvolvimento teria acontecido, como outras coisas acontecem, por acidente geográfico ou histórico. Essa interpretação é falsa (. . .). Só começaremos a enxergar os fatos quando encararmos o subdesenvolvimento como um processo mundial, com a sua lógica interna. O subdesenvolvimento é, em grande parte, um produto da divisão internacional do trabalho (. . .). Um tal sistema acarreta a manutenção e o agravamento da pobreza através da transferência de recursos da periferia para o centro”⁶⁵.
2. “A falácia paternalista acredita que o desenvolvimento pode ser alcançado através dos laços especiais que ligam certos países desenvolvidos a certos países em desenvolvimento”⁶⁶.
3. “A falácia gradualística tem como coisa adquirida que o desenvolvimento é um processo de longo prazo (. . .). Essa opinião não é mais do que uma extrapolação da experiência dos países desenvolvidos (. . .). O erro aqui reside na ignorância de dois fatos importantes. O primeiro é que, à época em que se iniciou

a revolução industrial, não havia subdesenvolvimento relativo: havia apenas subdesenvolvimento absoluto. (. . .) O segundo fato é que estamos testemunhando, hoje em dia, uma aceleração geral da história”⁶⁷.

Que linha de política externa poderia ser adequada à superação de todas essas falácias? Ao tempo do governo Costa e Silva, a resposta seria a união dos periféricos e, particularmente, a aliança latino-americana. Para o governo Médici, no entanto, isso seria, como vimos, incorrer numa quarta falácia, menos justificada ainda que as demais, porque auto-escolhida e auto-imposta. A idéia de que todos podem salvar-se juntos não passava de um mero arroubo emocional, desprovida de qualquer compromisso racional com “a lógica interna do sistema”, já que a condição de sua possibilidade seria a própria destruição da ordem capitalista mundial. A alternativa representada pela “diplomacia da prosperidade conjunta” tinha que ser, portanto, resolutamente rejeitada. Substituindo-a e negando-a frontalmente, surgiu a inovação típica do governo Médici: “a diplomacia do interesse nacional”.

A idéia-força que permitiu a formulação dessa nova linha tem sua origem no redobrado ato de fé que se consubstanciou no famoso projeto de um Brasil grande potência. A partir do momento em que se estabelece oficialmente a crença nas possibilidades do país enquanto individualidade histórica, estava criado o princípio que levaria ao abandono dos sonhos multilaterais e das ilusões terceiro-mundistas, o princípio que imporá a distinção entre a Política Externa Brasileira e a Política Internacional do Brasil. Passando a apostar apenas em si mesmo, o país descobria a existência de uma *via separada*, ao longo da qual ser-lhe-ia possível realizar, a um só tempo, dois objetivos que, de outro modo, se apresentariam como mutuamente excludentes: a superação dos impasses do subdesenvolvimento e a simultânea salvaguarda das leis estruturais da acumulação capitalista em escala mundial.

A versão oficial do projeto de um Brasil grande potência foi apresentada em 1970, no programa intitulado Metas e Bases para a Ação do Governo. Eis algumas das diretrizes consagradas por aquele documento. A política interna e externa deveria ser formulada “sem recurso a soluções extremadas, nem preconceito contra a colaboração procedente do exterior”; simultaneamente, entretanto, caberia aumentar a “capacidade de manobra que terá o Brasil para estabelecer (. . .) o volume, a forma e a oportunidade daquela colaboração”, de modo a tornar exequível o propósito de “consolidar autêntica soberania, em relação à colaboração externa, no campo da cooperação econômica e

técnica e de transferência de tecnologia”⁶⁸. No capítulo sobre os objetivos nacionais, define-se como objetivo-síntese “o ingresso do Brasil no mundo desenvolvido. Até o final do século (. . .) construir-se-á no país uma sociedade efetivamente desenvolvida, democrática e soberana, assegurando-se a viabilidade econômica, social e política do Brasil como grande potência”. Depois de reconhecer que isso pressupõe “a capacidade para a tomada de grandes decisões com o fim de selecionar os setores e projetos de maior prioridade”, o documento esclarecia que “o projeto nacional considera três perspectivas”: a de médio prazo (período Médici), a década (1970/80) e a de uma geração, que culmina no ano 2.000. Entre 1969 e 1973, previam-se incrementos da seguinte ordem: PIB, 41%; investimento bruto, 58%; produto industrial, 51%; exportações, 46%. Quanto ao crescimento econômico de longo prazo, o documento estipulava um mínimo de sete e um desiderato de 10% ao ano. Acrescente-se a isso a magnitude estática da massa territorial, sobre a qual presumia-se que, no final do século, estaria assentada uma população de cerca de 200 milhões de habitantes, e tem-se o perfil da potência a ser construída mediante a hábil manipulação das oportunidades oferecidas pelo sistema internacional existente.

A política externa do governo Médici deveria decorrer, assim, daquilo que o governo Costa e Silva não tivera olhos para ver: a intuição de que nada precisava ser alterado na ordem mundial estabelecida, exceto a posição relativa que nela o Brasil estava ocupando. Nada precisava ser alterado na “seqüência das bicadas” que prevalece entre grandes, médios e pequenos, desde que o país pudesse participar ativamente dessa ordem, ocupando nela os lugares a que fosse sucessivamente fazendo jus, à medida em que se desenvolve enquanto Estado-nação. A diplomacia do exclusivo interesse nacional baseava-se na convicção de que, desde que os recursos materiais e humanos continuassem a crescer a uma taxa elevada e estável, tornar-se-ia possível para o país livrar-se das desvantagens inerentes à condição de área periférica sem que, para tanto, lhe fosse exigido anular as relações assimétricas de dominação e exploração que, inevitavelmente, se estabelecem entre as diferentes unidades do sistema. O objetivo principal dessa política, que caberia definir antes como contra-atacante do que como independente, não era o de investir frontalmente contra os círculos de ferro do mundo capitalista mas, ao contrário, o de lançar a nau do Estado Brasileiro nas correntezas ascendentes que são inintencionalmente criadas pela dinâmica, não 100% perfeita, da auto-reprodução do sistema. Em outras palavras, tratava-se de cultivar o oportunismo (também chamado “pragmatismo”) no convívio com

as demais nações, evitando os extremos da prepotência e da subserviência, contornando as situações tendentes a desembocar em conflitos agudos, explorando as oportunidades disponíveis de mobilidade ascendente nas escalas do poder ou de prestígio internacional, para ir assim, pouco a pouco, somando condições prévias para futuros exercícios da vontade nacional. Tratava-se, em suma, de procurar tirar o melhor partido possível das brechas, desequilíbrios e anomias que, porventura, fossem surgindo no sistema centro-periferia.

Essa postura encontrava amplo respaldo nas análises da situação internacional que chamam atenção para o processo de diferenciação interna, experimentado pelo núcleo central do sistema mundial à medida em que foram se fortificando os subsistemas representados, de um lado, pela União Soviética, de outro lado pela Europa Ocidental e o Japão. Com a tendência ao declínio do peso hegemônico dos Estados Unidos, tendência que acabou sendo consagrada pela Doutrina Nixon, de 1969, que adotava a política do *low profile*, o mundo em geral — e é de se supor que o Brasil em particular — foi progressivamente deixando de dar crédito à teoria do super-imperialismo, segundo a qual caberia aos Estados Unidos o papel de organizador das relações entre os países da órbita capitalista, competindo-lhe regular as tensões e os conflitos emergentes entre seus parceiros, por meio das sanções que estariam ao alcance exclusivo de sua indiscutível supremacia econômica, tecnológica e militar. Acrescente-se a isso que tampouco ganhou credibilidade a teoria alternativa, consubstanciada no modelo ultra-imperialista, segundo a qual a ameaça representada seja pelo campo socialista, seja pelos países periféricos, haveria de ser contornada pelo estabelecimento de uma coalizão entre as principais potências imperialistas que acertariam suas divergências no seio de uma instituição supra-nacional, ao mesmo tempo em que preservariam, atuando conjuntamente, a unidade básica e o equilíbrio global do sistema.

A despeito dessas doutrinas, que apontavam para a consolidação de um regime mundial monárquico, o que prevaleceu foram as teses semi-anarquistas inspiradas pelo processo de aproximação crescente entre as duas super-potências, em prejuízo da hegemonia que ambas desfrutavam em suas respectivas áreas de influência. Ao contrário da rigidez de um ordenamento unificante, a aliança washington-moscovita tenderia a liberar forças e iniciativas capazes de dar suporte material às esperanças depositadas, por potências médias como a China ou o Brasil, na traficabilidade da via separada de desenvolvimento. No que diz respeito à América Latina, por exemplo, desde que a expansão dos capitais e dos mercados europeus e japoneses se encarregasse de transformar em letra morta as implicações econômicas da

doutrina Monroe, um país como o Brasil teria a possibilidade de atuar, incipientemente, aqui e ali, nessa ou naquela questão, como um centro relativamente autônomo de decisões, na proporção mesma em que o seu próprio poder de barganha ver-se-ia aumentado ao se multiplicarem os pontos alternativos de apoio dos quais poderia valer-se para respaldar suas demandas e pretensões.

Verdadeira ou não, a crença de que havia dissonâncias no concerto dos fortes e brechas na comunidade dos fracos, e de que tanto umas quanto outras poderiam ser proveitosamente capitalizadas pelo país, foi compartilhada não apenas por aqueles que, dentro do governo, faziam a política externa, como por aqueles que, fora do governo, tratavam de pensá-la. Até mesmo intelectuais de oposição subscreveram esse ponto-de-vista, como foi o caso de Celso Lafer, por exemplo, ao sustentar que, “para um país pertencente ao chamado ‘segmento sul’, o fato de que o poder entre as grandes potências se distribua originando uma estrutura bipolar ou uma estrutura multipolar, delimita a área de manobra de que pode dispor (. . .) para chegar a ter acesso a posições de poder superiores no sistema internacional. Quanto maior a multipolaridade e a competitividade entre as grandes potências, maior parece ser o grau de permissibilidade que oferecerá o sistema para o desenvolvimento de políticas que impliquem na maximização de poder por parte de países como (. . .) o Brasil, na medida em que, à posse de recursos e à vontade necessária, somem a habilidade para extrair proveito do que as grandes potências mais valorizam: seus mercados atuais e potenciais”⁶⁹.

A descoberta de que a História do mundo — em muitos aspectos, áreas e momentos — não tem dono, viria a encorajar a estratégia que Oliveiros Ferreira sintetizou numa fórmula feliz: “construir, com a aceleração possível, um poder nacional que faça do Brasil uma potência ouvida no concerto dos fortes e respeitada naquele dos fracos”⁷⁰. Essa era, digamos assim, a plataforma política da diplomacia do interesse nacional. Quanto ao método e ao estilo adotados para implementá-la, uma das melhores ilustrações é encontrada na decisão de ampliar para 200 milhas os limites do mar territorial. O caráter paradigmático daquela decisão é visível em cada um de seus aspectos. Para começar, ela foi gerada no interior dos círculos burocráticos, produto como era dos sonhos de grandeza da burguesia estatal. Conseqüentemente, sua implementação prescindiu de qualquer mobilização do apoio popular, mesmo em face das resistências esboçadas pela burguesia internacionalizada. Tipicamente, a decisão situava-se fora das áreas explosivas em que as reações de auto-defesa de Washington são deflagradas de forma automática, como seria o caso, por

exemplo, da encampação de uma indústria estrangeira. A motivação que a inspirou tinha muito mais um cunho político-diplomático do que um significado econômico efetivo. As *demarches* desenvolvidas não foram tão longe a ponto de exigir o “reconhecimento” internacional, mas também não foram tão tímidas a ponto de renunciar ao “respeito” pelo ato de soberania praticado pelo país. Na medida em que era conflitiva, suas chances de êxito foram maximizadas, pelo fato de que opunha a interesses norte-americanos genéricos e difusos um interesse brasileiro bem localizado e específico. Em nenhum momento lançou-se mão de qualquer argumentação emocional ou ideológica vasada em termos de imperialismo ou colonialismo. Finalmente, os possíveis riscos de represália foram de antemão reduzidos ao mínimo, na medida mesma em que foi evitado todo e qualquer comportamento suscetível de ser qualificado de desleal, ilegítimo ou subversivo em função da ordem internacional vigente.

Outros países, sem dúvida, também decretaram a ampliação de seus respectivos mares territoriais. A decisão brasileira, porém, se nos afigura importante, não pelo conteúdo, mas pela forma; não por ter ocorrido, mas por não ter sido prevista pelos que deduzem a política diretamente da economia; não em si mesma, mas pelo que representa como modelo de um tipo de diplomacia.

À luz desses elementos torna-se possível compreender o sentido que foi impresso ao relacionamento com os Estados Unidos. Nota-se, em primeiro lugar, que as posições de confrontação se atenuaram sensivelmente, não se observando mais nenhuma tendência à solidariedade ativa com “os preconceitos irrealistas de outros países em relação a investimentos estrangeiros ou ao comércio internacional”⁷¹. Superada a “doença infantil” do radicalismo anterior, iniciou-se um diálogo “pragmático”, com base no pressuposto de que o relacionamento com o governo norte-americano não pode ser concebido apenas como o que se dá entre dois Estados nacionais soberanos, mas sim “como relações entre dois Estados-Membros que atuam na comunidade internacional, com desigual parcela de poder e de responsabilidades, mas com igual determinação de sustentar posições e pontos-de-vista que se ajustem a seus específicos interesses nacionais”⁷². Como certa feita salientou o atual chanceler, o Brasil deixou de se considerar a si próprio como um país “satelizável” e, ao mesmo tempo em que rejeitava qualquer modalidade de “alinhamentos automáticos”, passou a conduzir as relações com os Estados Unidos numa base de “naturalidade”, sem a preocupação seja de concordar, para enfatizar sua lealdade a ideais comuns, seja de discordar, com o intuito de demonstrar independência ou maturidade: “seguro de si mesmo, o

país já não sente a necessidade de proclamar sua independência a cada dia do ano, a cada hora do dia”.

Dir-se-ia que, do ponto-de-vista dos atores envolvidos, tudo se passava como se ambos os países tivessem, cada qual ao seu modo, evoluído de forma convergente para uma posição supostamente “desideologizada”. Do lado norte-americano teria havido uma transição que culminara com a vitória da corrente globalista sobre a corrente internacionalista, resultando daí um novo estilo diplomático, que parece excluir tanto as alianças incondicionais quanto as inimizades irreconciliáveis. A esse processo de despersonalização e desinternacionalização da política norte-americana teria correspondido, do lado brasileiro, um processo inverso de individualização e renacionalização que, negando a um só tempo o integracionismo terceiro-mundista e o nacionalismo anti-imperialista, teria desembocado no novo tipo de nacionalismo que o embaixador Araújo Castro resumiu nas seguintes palavras: “o nacionalismo não deve ser para nós um movimento em direção ao isolamento, mas, ao contrário, um grande e forte impulso para uma presença e uma afirmação brasileira dentro da comunidade das nações. É assim que entendemos o nacionalismo, como algo que projete o Brasil no continente e no mundo e não algo que o aprisione dentro de suas próprias fronteiras (. . .). O Brasil é um país condenado à grandeza e condenado a um grande envolvimento nas coisas do nosso tempo”⁷³.

Por isso mesmo passou-se a entender como inevitável o fato de que as posições brasileiras não podiam ser coincidentes com as posições norte-americanas com relação a uma série de grandes temas da problemática mundial. E foi esse novo contexto, distinto daquele em que desabrochou a rebeldia do governo Costa e Silva, que veio imprimir um colorido, de certa forma inédito, aos conflitos travados com Washington, entre os quais se incluíram não apenas aqueles que giravam em torno às antigas divergências — referentes ao desarmamento, ao controle da natalidade, ao comércio internacional — mas também, e principalmente, aqueles inspirados por novos focos de tensão, como o mar territorial, a preservação do meio-ambiente, a crise financeira e suas seqüelas tarifárias, o “pentagramismo”, a política africana e assim por diante.

Isto não quer dizer, contudo, que tenha desaparecido o entendimento comum sobre uma série de questões fundamentais. Pelo contrário, a mudança de perspectiva empreendida pelo governo brasileiro antes fortaleceu do que debilitou a fé no capitalismo ocidental, a crença nos ideais democráticos e a confiança no papel redentor a ser desempenhado pelo capital estrangeiro em todas as partes do mundo.

Tampouco deixou de haver lugar, como foi salientado ao analisarmos a decisão das 200 milhas, para uma série de acordos e entendimentos sobre pontos específicos. Exemplo disso é o fato de que as divergências quanto ao Direito do Mar não impediram um *modus vivendi* mutuamente satisfatório sobre a pesca do camarão, assim como as divergências quanto ao Tratado de Não-Proliferação não impediram os acordos de cooperação em matéria de energia nuclear, da mesma forma que as divergências quanto ao protecionismo norte-americano não impediram que se acertassem as bases para as exportações brasileiras de produtos manufaturados.

Enfim, se fosse preciso resumir, numa única expressão, tudo o que acima ficou dito, conviria afirmar que o período Médici foi aquele em que o país renegociou os termos de sua dependência. Não o fez, é bem verdade, e nem poderia fazê-lo, por conta própria, com base apenas nos seus parcos recursos. Como sempre acontece nesses casos, houve uma complexa dialética entre fatores internos e externos. Um bom exemplo desse jogo foram as relações de apoio-antagônico que a política externa brasileira estabeleceu com o processo de multipolarização do poder mundial, no qual Washington figurou, aos olhos de Brasília, simultaneamente como artífice e vítima. Dada a relevância do tema, convém que examinemos com algum vagar o quadro em que se desenrolou esse capítulo das relações Brasil-Estados Unidos.

Ao aumento da multipolaridade no plano externo, correspondeu a adoção de uma política de diversificação das práticas internacionais do país; por sua vez, a busca de fontes alternativas ou adicionais de ajuda, comércio e investimentos acarretou, como conseqüência, uma certa diminuição da dependência brasileira em relação aos Estados Unidos. Pensava-se, assim, em dirigir o país para a situação oposta à do México, cujas exportações se destinam, em mais de 70%, para o mercado dos Estados Unidos. Os próprios analistas norte-americanos têm salientado a importância dessa evolução: “desde 1964”, observa Michael Morris, “a participação combinada da Europa Ocidental e do Japão no comércio brasileiro ascenderam rapidamente de 36% para 49%. Os investimentos europeus e japoneses no Brasil também aumentaram rapidamente até constituírem-se em cerca da metade do total de investimentos externos pelos meados de 1973”⁷⁴.

Concomitantemente, o peso dos Estados Unidos no saldo cumulativo dos investimentos estrangeiros declinou de 48% em 1969 para 40% em 1973, enquanto que a sua participação nos fluxos de importação e exportação caía de 34% para 26% no mesmo período. Acrescente-se a isso que os Estados Unidos também perderam a posição que desfrutaram, durante a maior parte do após-guerra, como principais

fornecedores de assistência e armamento militar. A concessão de assistência militar ao Brasil caiu praticamente a zero (menos de um milhão de dólares em 1973) * e, das compras de armamentos feitos pela América Latina a países estrangeiros, os Estados Unidos venderam apenas 261 milhões de dólares, num total de cerca de 1 bilhão e 600 milhões, no período 1968/73. No mesmo sentido, um estudo do Departamento de Comércio dos Estados Unidos afirmava, em fins de 1973: “O Brasil não deve ser considerado como um mercado fácil para os exportadores e investidores americanos. Outros países, conscientes do potencial do Brasil, estão empenhando-se em fortalecer sua presença. Os japoneses se destacam a esse respeito. Eles promovem vigorosamente não somente seus canais brasileiros de exportação, mas também seus investimentos e importações do Brasil” ⁷⁶.

Acontece, no entanto, que a multipolaridade da estrutura mundial, embora ofereça o aspecto positivo de tornar a dependência brasileira mais difusa do que o seria no interior de um esquema rigidamente bipolar, apresenta, em contrapartida, o aspecto negativo, que consiste em ser um obstáculo para o acesso brasileiro ao círculo restrito dos países que são ouvidos nas grandes decisões que afetam a ordem econômica e política global. Por isso mesmo, embora utilizada como um instrumento para a auto-promoção nacional, a multipolaridade foi combatida, sendo considerada uma fórmula ainda insatisfatória.

Eis os termos em que a questão foi colocada. Dado que a situação internacional nunca se apresentou “tão fluida, tão instável, tão sujeita a transformações bruscas e repentinas” e diante das “áreas de irracionalidade, que parecem comprometer os esquemas, raciocínios e planificações” do Departamento de Estado, os Estados Unidos passaram “a idealizar um novo ordenamento mundial, à base de uma concepção de “cinco centros de poder”, quais sejam os Estados Unidos, a União Soviética, a China, o Japão e a Europa Ocidental”. “Em repetidas oportunidades”, informa o Embaixador Araújo Castro, “temos

Valeria a pena examinar nesse contexto a observação valiosa, mas de difícil interpretação, feita por Michael Morris: “Um dos produtos mais duradouros do relacionamento da Segunda Guerra Mundial tem sido a manutenção em Washington de uma Comissão Conjunta de Defesa Brasil-Estados Unidos no Brasil (JBUSMC). A última, que é uma instituição semi-autônoma, separada dos serviços militares, mas com uma representação de alto nível em ambos os lados, tem sido a principal agência do Brasil para facilitar a cooperação militar com os Estados Unidos. A importância dada à JBUSMC por ambas as partes contrasta com a representação de nível mais baixo, menos institucionalizada e menos contatos íntimos com outros militares latino-americanos, feitos por meio dos Grupos de Assistência e Orientação (MAAGs)”⁷⁵.

procurado demonstrar a precariedade dessa fórmula político-diplomática, que parece ligar-se a modalidades do pensamento europeu das primeiras décadas do século XIX. Cogitar-se-ia, na realidade, de transportar para o plano mundial certas idéias e concepções que prevaleceram para a construção e tentativa de consolidação do antigo “conceito europeu”. A concepção pentagramática parece, (contudo) destinada ao malogro”.

A tendência para circunscrever a consideração dos assuntos internacionais a um círculo reduzido de interlocutores foi denunciada pelo governo brasileiro como fazendo parte da política de congelamento da estrutura do poder mundial, “política essa que não poderia ser a nossa (pois) prejudica sobretudo aos interesses dos países médios ou super-médios (...) que têm perspectivas enormes diante de si (...). Para os países industrializados ou para os países menores, sem viabilidade para maiores vôos e sem possibilidades de maiores aventuras, essa política de congelamento determina, na realidade, poucas preocupações. O dever internacional do Brasil (ao contrário) é o de lutar no sentido da remoção de todos os fatores externos suscetíveis de representarem um óbice à livre e desimpedida expansão de seu Poder Nacional (...). No caso do Brasil, ainda não atingimos a um nível de Poder que nos leve a optar pela teoria do congelamento”⁷⁷.

Vejamos agora de que forma passaram a ser encaradas as relações do país com a América Latina. Nas palavras de um conceituado analista, duas premissas parecem ter orientado o comportamento brasileiro: “a primeira é a de que, dispondo de uma base de recursos suficiente para enfrentar o mundo por conta própria, o país só tem a ganhar, nas relações com o resto do mundo, se maximizar sua flexibilidade de manobra, que poderia se tivesse de coordenar suas políticas com a de outros países latino-americanos. A segunda é a de que, em suas relações com o resto da América Latina, o país tem pouco a lucrar, por se tratar de países de nível econômico-tecnológico igual ou inferior ao seu, razão pela qual lhe convém manter um regime de relações estritamente bilaterais, corretas, mas não demasiado estreitas, inclusive porque um maior estreitamento, ou uma mais afetiva multilateralização, terminariam impondo ao país encargos sem contrapartida, em nome da solidariedade regional”⁷⁸. Tão ou mais ilustrativo do que essas observações foi o programa recentemente divulgado por um ex-embaixador do Brasil em Washington. Diz ele: “No tocante à política em relação à América Latina, temos que observar princípios negativos e empreender ação positiva. Os negativos são: a) evitar tentativas ocasionais de isolamento do Brasil pela formação de um bloco hispânico; b) combater acusações de hegemonia e expansionismo. A hege-

monia, como sub-produto do poder econômico, é acidente inevitável; como objetivo de política, é irritante dispensável. (...) Como ação positiva cabe-nos ajudar os países de menor desenvolvimento relativo (por meio de): *a*) integração por via comercial e *b*) integração mediante projetos de investimento. (...) Se são magras no momento as perspectivas de maior integração comercial — objetivo que deve entretanto continuar prioritário — fez-se progresso na integração por via de investimento”⁷⁹.

Com efeito, no plano do comércio regional, a diplomacia do interesse nacional empenhou-se em intensificar o intercâmbio com todos os países, superando as fronteiras ideológicas na maior parte dos casos, com exceção do de Cuba, onde se configuraria uma confrontação direta com um interesse norte-americano localizado e específico, eventualidade que, como vimos, não se incluía nos objetivos de curto prazo. Sempre dentro do marco bilateral, procurou-se incentivar as trocas mediante a introdução de uma série de inovações mercadológicas, entre as quais cabe destacar as seguintes: *a*) abertura de linhas de crédito vinculadas à aquisição de produtos brasileiros; *b*) celebração de acordos culturais que canalizam a vinda, por períodos prolongados, superiores a quatro anos, de estudantes latino-americanos em nível de graduação, além das bolsas de estudos concedidos aos de nível pós-graduado; *c*) criação do programa brasileiro de cooperação técnica com os países menos desenvolvidos.

Como em todos os demais passos dados pela política externa do período Médici, o avanço representado por essas iniciativas não deve ser medido tendo-se em vista a sua ordem de grandeza mas, ao contrário, observando-se fatos da seguinte natureza: *a*) tais iniciativas constituíram novidades; *b*) desenvolveram-se no âmbito das relações bilaterais; *c*) não representaram compromissos exclusivos ou limitantes com a América Latina, pois foram e continuam a ser generalizadas para a África; *d*) a despeito de sua pequena magnitude, foram crescendo pouco, mas sistematicamente, com o passar do tempo; *e*) seu promotor foi o Estado, agindo por conta própria e não por pressão explícita de algum setor particular da sociedade civil.

O programa de estudantes-convênio, por exemplo, embora fosse previsto por acordos culturais anteriores, e a despeito dos esforços feitos em 1965 para dotá-lo de novas bases, só passou a dar frutos progressivos a partir do ponto de inflexão marcado pelo ano de 1969 que, coincidentemente, é aquele em que foi debelada a crise estudantil interna. Com efeito, em 1968 tinham sido distribuídas 265 vagas, as quais se elevaram a 444 em 1972, 706 em 1973 e 1.600 em 1974, sendo que os países mais beneficiados foram Bolívia, Paraguai e Equa-

dor. O programa de cooperação técnica, por sua vez, começou em 1971, primeiramente em relação à América Latina, mas em fins de 1972 foi estendido igualmente à África. Com a visita realizada pelo Ministro Gibson Barbosa aos países da América Central, surgiu a idéia de que o Brasil poderia constituir uma alternativa vantajosa aos países ricos doadores de assistência, tendo em vista fatores tais como a similaridade de condições geo-econômicas, a experiência adquirida na criação e adaptação de tecnologias e a inexistência de antagonismos como os que dificultam as relações entre as ex-colônias e o mundo metropolitano. Embora modestas, as dotações orçamentárias que sustentam essa espécie de "BRAS-AID" elevaram-se com o passar do tempo, assim como foram vinculadas à execução do programa entidades estatais ou para-estatais como o BNH, o SENAI e a Eletrobrás. Entre os países beneficiados incluem-se Paraguai, Equador, Bolívia, Colômbia e outros latino-americanos, exceto Cuba, naturalmente, e o Peru, que só recentemente começou a manifestar interesse pelas ofertas brasileiras; na África foram beneficiados Gana, Nigéria e Costa do Marfim.

O mesmo poderia ser dito do financiamento ao comércio e dos empréstimos de governo a governo. Mais importante, contudo, foram as negociações iniciadas no tocante aos investimentos, muitas das quais só começaram a frutificar durante o governo atual. Com relação à África, são conhecidos os esforços da Petrobrás visando à realização de empreendimentos conjuntos para a prospecção e extração do óleo cru na Nigéria, Líbia, Egito, Argélia, República Malgaxe e Iraque. Foi na América Latina, porém, que esse tipo de iniciativa proliferou com prioridade. Com a Bolívia foi recentemente firmado um acordo pelo qual o Brasil participará da exploração do gás natural e da instalação de um polo de desenvolvimento econômico que inclui a construção de um complexo siderúrgico, comprometendo-se, ainda, o país a construir uma estrada de rodagem e duas conexões ferroviárias, uma das quais ligaria Arica, no Chile, ao Porto de Santos. Com o Paraguai foi assinado o Tratado de Itaipu, pelo qual os dois governos se comprometem a construir uma usina hidrelétrica de 11 milhões de kw, orçada em cerca de US\$ 3 bilhões; outros projetos de cooperação incluem uma usina siderúrgica, com a capacidade inicial para produzir 100 mil toneladas anuais, a ser construída pelo Brasil em território paraguaio, além de uma estrada de rodagem ligando Puerto Stroessner e Encarnación. Com o Uruguai foram assinadas as notas reversais do Projeto Jaguarão, para o desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim, que interligará os sistemas de energia elétrica dos dois países. Ademais, serão construídas fábricas de cimento, para produção de 150 mil toneladas anuais, e será irrigada uma área de 100 mil hectares, destinada à exploração

agro-pecuária. Com a Colômbia foram iniciadas negociações para a criação de uma empresa bi-nacional com o objetivo de explorar o carvão colombiano a ser trocado por exportações brasileiras, da mesma forma que, no Chile, articula-se um projeto semelhante, tendo em vista a extração conjunta do cobre. Com a Guiana foi assinado um acordo pelo qual o Brasil se obrigou a construir uma rodovia no território de Lethem em troca do direito de acesso ao porto de Georgetown. Com a Argentina, as relações tenderam a evoluir das antigas rivalidades para formas de cooperação que se traduzem, por exemplo, na projetada construção de uma hidrelétrica de 5 milhões de kw, no Rio Uruguai. Não seria demais recordar, a esse respeito que, na perspectiva de um país “condenado à grandeza”, cada vez menos tem cabimento antagonizar com um competidor cujo PIB, já tendo sido equivalente à metade do da América Latina, hoje é inferior à metade do do Brasil, parecendo, assim, comportar-se como se estivesse “condenado à pequenez”.

Um dos setores em que o caráter das mudanças introduzidas pelo governo Médici aparece de forma mais significativa é aquele que se poderia chamar de setor político-estratégico. Referindo-se à transição que se operou nos conceitos prevalentes à época do governo Castelo Branco, Oliveiros Ferreira esclarece que “a defesa da FIP dá-se antes que se constitua a ‘Teoria do Cerco’. (. . .) A defesa do instrumento coletivo de intervenção se fez para impedir que a intervenção venha a ser unilateral, como depois fomos forçados a proceder para defender os superiores interesses do Estado”⁸⁰. Ao que parece, portanto, houve uma evolução que, partindo do conceito de defesa multilateral, adotado por Castelo Branco, e passando pelo conceito de defesa unilateral, transitoriamente esposado por Costa e Silva, acabou por desembocar no conceito de defesa bilateral, derivado daquele mesmo bilateralismo que, como vimos, permeia toda a atividade internacional do governo Médici. Assim é que, diante da ameaça potencial representada, por exemplo, pelo Pacto Andino ou pelo Chile de Allende, em lugar da reação pânica que em outros tempos seria de esperar, prevaleceu a tese de que, sejam quais forem os equívocos e distorções criados por uma propaganda adversa, há sempre em cada país, dentro ou fora do respectivo governo, uma base real de boa vontade sobre a qual é possível edificar novos laços de compreensão, amizade e ajuda mútua, desde que sejam utilizados os instrumentos bilaterais adequados para cada caso. Para citarmos apenas um exemplo, foi a esse bilateralismo persistente e versátil que se deveu o fato de ter sido concedido à Bolívia, juntamente com outras formas de ajuda, um crédito de 10 milhões de dólares durante a presidência hostil do

General Juan José Torres. Em resumo, cabe concluir que o bilateralismo foi a saída encontrada para superar as suas formas de integração propostas pelos governos anteriores: o pan-americanismo e o latino-americanismo.

Quanto à política africana, seria ilusório julgar a posição brasileira a partir simplesmente do apoio dado na ONU às teses portuguesas. De fato, de 1970 a 1973, em todas as resoluções referentes às colônias portuguesas e à luta de seus povos pela auto-determinação, o Brasil votou contra, juntamente com Portugal, Espanha, África do Sul, Inglaterra e Estados Unidos. A posição brasileira foi ligeiramente mais branda, optando-se pela abstenção nas resoluções de caráter geral, que condenavam o colonialismo, a discriminação racial e o *apartheid*. A abstenção também foi adotada quanto às resoluções que denunciam os interesses econômicos estrangeiros como o maior obstáculo à independência dos territórios em que operam. Nada disso, contudo, indica os novos rumos tateantemente perseguidos pela diplomacia brasileira durante o período Médici. O saldo positivo logrado no final do governo inclui êxitos que tiveram que ser obtidos tanto na frente interna quanto na frente externa. Entre os obstáculos internos a uma maior aproximação com os países africanos cabe mencionar, por um lado, a resistência oferecida pelas empresas estrangeiras inclinadas a tratar os mercados da África como reservas de suas respectivas matrizes e, por outro lado, o difícil dilema surgido no interior da burocracia, por volta de 1970, sobre a questão das prioridades no processo de penetração brasileira, uma vez que o Ministério da Fazenda inclinava-se pela África portuguesa e o Itamarati, cujas teses acabaram por prevalecer, pelos países independentes da região. Quanto aos obstáculos externos, foi necessário controlar o crescente mal-estar português em face de nossa progressiva independência de movimentos, e isso num período em que eram negociados com Portugal acordos tendentes a consolidar a comunidade luso-brasileira como a Convenção de Igualdade de Direitos e Deveres entre brasileiros e portugueses e a criação do Centro Empresarial Luso-Brasileiro, instrumento instituído para viabilizar acordos relativos à complementação industrial, transferência de tecnologia e investimentos mútuos. Outros obstáculos externos advinham das relações com os Estados Unidos, com as ex-metrópoles européias e, em particular, com a África do Sul. Não obstante a existência de todas essas dificuldades e considerando-se, acima de tudo, que, na etapa em questão, o relacionamento com a África teve um significado muito mais político do que econômico, os progressos realizados foram, sem dúvida, dignos de nota, especialmente quando comparados, conforme é nosso propósito neste trabalho, com o imobilismo

que caracterizou as gestões anteriores. Isso é o que se conclui quando se leva em conta, por exemplo, que eventos tão decisivos quanto o recente reconhecimento da República de Guiné-Bissau, sem o assentimento prévio de Portugal, não podem ser explicados sem referência à mudança de orientação que se verificou durante o governo Médici. Seja qual for a eficácia real dessa reorientação, a verdade é que ela implicou num novo movimento em direção aos interesses econômicos e estratégicos referentes ao Atlântico Sul, sendo que a novidade dos passos dados residiu justamente no empenho posto para colocar o país na posição de “parceiro desenvolvimentista” das nações africanas, mediante a concessão de empréstimos, o estreitamento do intercâmbio, a oferta de assistência técnica e o estímulo a investidores públicos e privados para participarem do processo de industrialização a ser encetado do outro lado daquilo que, não por acaso, passou a ser com mais frequência chamado de Fronteira Leste.

Sinais de mudança também se manifestaram com respeito a outras áreas do mundo. No Oriente Médio passou-se da posição de equidistância, face ao conflito árabe-israelita, para uma posição de apoio às reivindicações da Liga Árabe. Com relação ao mundo socialista, foram multiplicados os esforços destinados a incrementar o intercâmbio comercial, muito embora os constrangimentos ainda então prevaletentes obrigassem à adoção de um esquema rígido, segundo o qual as proporções e a importância daqueles mercados deveriam ser mantidas inalteradas dentro do quadro global de desenvolvimento do comércio exterior brasileiro, cautela essa que, se permitia o crescimento absoluto das trocas, frustrava as imaginações mais arrojadas, na medida em que vetava o crescimento relativo acima de um determinado nível de segurança. Nessas condições, o relacionamento com os países socialistas constituiu certamente um dos setores menos inventivos do governo Médici. As realizações de maior vulto nesse terreno teriam ainda que esperar por um novo período da política externa brasileira: de fato, a começar pelo reatamento das relações com a China, elas constituem o objeto de um próximo capítulo, cujas páginas foram recém inauguradas pelo governo Geisel, 10 anos depois de ter sido deposto o Presidente João Goulart que, por ironia da História, fora elevado à suprema magistratura do país justamente quando estava em solo chinês, negociando a reaproximação entre Brasília e Pequim.

NOTAS

- (1) FERREIRA, Oliveiros S. — “Política externa a serviço de uma idéia messiânica”, *O Estado de São Paulo*, 31.3.74, pág. 29.

- (2) KUGELMAS, Eduardo – “Revista Argumento”, nº 1, 1973.
- (3) MAGALHÃES, Juracy – “Conferência de abertura” do IV Curso do Colégio Interamericano de Defesa, 30 de outubro de 1964.
- (4) Idem, idem.
- (5) Idem, idem.
- (6) MAGALHÃES, Juracy – “Conferência no” Instituto Rio Branco, em 21 de novembro de 1966.
- (7) MEDINA, R. – *Desnacionalização*, Editora Saga, 1970.
- (8) MAGALHÃES, Juracy – *Minha experiência diplomática*, José Olímpio, 1971, pág. 275.
- (9) *Folha de São Paulo*, 7 de abril de 1965.
- (10) MAGALHÃES, Juracy – “Conferência” no Instituto Rio Branco, em 21 de novembro de 1966.
- (11) Idem, idem.
- (12) Idem, idem.
- (13) MAGALHÃES, Juracy – “Saudação” na I Conferência Interamericana dos Companheiros da Aliança, 10 de junho de 1965.
- (14) MAGALHÃES, Juracy – “Conferência” no Instituto Rio Branco, em 21 de novembro de 1966.
- (15) MAGALHÃES, Juracy – “Saudação” ao Ministro das Relações Exteriores da Argentina, 17 de outubro de 1966.
- (16) *Estado de São Paulo*, 15 de agosto de 1964.
- (17) *Estado de São Paulo*, 10 de abril de 1964.
- (18) MAGALHÃES, Juracy – “Discurso” na Universidade Johns Hopkins, 22 de janeiro de 1965.
- (19) *Estado de São Paulo*, 29 de maio de 1974.
- (20) MAGALHÃES, Juracy – “Discurso” na Universidade Johns Hopkins, 22 de janeiro de 1965.
- (21) *Estado de São Paulo*, 4 de julho de 1964.
- (22) MAGALHÃES, Juracy – “Conferência” no Instituto Rio Branco, em 21 de novembro de 1966.
- (23) MAGALHÃES, Juracy – “Saudação” ao Ministro das Relações Exteriores do Chile, 10 de outubro de 1966.
- (24) MAGALHÃES, Juracy – “Discurso de abertura” da XXI Sessão da Assembléia Geral da ONU, 22 de setembro de 1966.
- (25) Idem, idem.
- (26) CASTELO BRANCO, Carlos – *Jornal do Brasil*, 5 de agosto de 1974.
- (27) *Estado de São Paulo*, 7 de agosto de 1974.
- (28) CASTELO BRANCO, Carlos – *Jornal do Brasil*, 5 de agosto de 1974.
- (29) BATISTA, Paulo Nogueira – “Conferência” no Comando da 11ª Região Militar em Brasília, Mimeo, 26 de junho de 1967, págs. 6 e 7.
- (30) Circular de 4 de setembro de 1963, in *Meira Penna*, Editora Vozes, págs. 36 e 37.
- (31) Representante do Brasil na Assembléia Geral da ONU, 1963.
- (32) Idem, idem.
- (33) BATISTA, Paulo Nogueira – ob. cit., pág. 7.
- (34) Idem, pág. 8.
- (35) Idem, idem.
- (36) Idem, pág. 10.
- (37) Idem, pág. 14.
- (38) Idem, pág. 17.
- (39) Idem, pág. 21.
- (40) Idem, pág. 10.
- (41) Idem, pág. 8.
- (42) Idem, pág. 17.

- (43) Idem, pág. 16.
- (44) Idem, pág. 19.
- (45) Idem, pág. 19.
- (46) Idem, pág. 20.
- (47) Idem, pág. 21.
- (48) Idem, pág. 15.
- (49) Assistência Financeira Externa e a América Latina, M. R. E., 1969.
- (50) Newton Carlos, *Opinião*, 22 de julho de 1974.
- (51) Idem, idem.
- (52) BANDEIRA, Moniz – *Presença dos Estados Unidos no Brasil*, Civilização Brasileira, 1973, pág. 494.
- (53) *Diário da Noite*, 15 de dezembro de 1967.
- (54) CASTRO, Araújo – “Revista Segurança e Desenvolvimento”, ADESG, 1971, pág. 65.
- (55) Idem, pág. 66.
- (56) Newton Carlos, *Opinião*, 22 de julho de 1974.
- (57) CASTRO, Araújo – *Relações Brasil-Estados Unidos à Luz da Proble-mática Mundial*, Mimeo, 1974.
- (58) CASTRO, Araújo – “Revista Segurança e Desenvolvimento”, ADESG, 1971, pág. 68.
- (59) Idem, pág. 69.
- (60) Idem, págs. 66 e 67.
- (61) Idem, pág. 69.
- (62) Idem, pág. 70.
- (63) Idem, pág. 71.
- (64) BARBOSA, Gibson – “Documentos de Política Externa”, M. R. E., vol. IV, 1969/70, pág. 143.
- (65) Idem, pág. 145.
- (66) Idem, idem.
- (67) Idem, pág. 146.
- (68) “Metas e Bases para a Ação do Governo”, 1970, págs. 9, 15 e 16.
- (69) LAFER, Celso – *Argentina e Brasil no Sistema das Relações Interna-cionais*, Duas Cidades, 1973, pág. 36.
- (70) FERREIRA, Oliveiros – ob. cit..
- (71) *Estado de São Paulo*, 29 de maio de 1974.
- (72) CASTRO, Araújo ob. cit., 1974.
- (73) Idem, idem.
- (74) MORRIS, Michael – *A Nova Posição do Brasil no Mundo*, Mimeo, 1974.
- (75) Idem, idem.
- (76) “Foreign Economic Trends and their Implications for the United States: Brazil”, U. S. Department of Commerce, oct. 1973, pág. 12.
- (77) CASTRO, Araújo – ob. cit., 1974.
- (78) JAGUARIBE, Hélio – *Brasil: Crise e Alternativas*, Editora Zahar, 1974, pág. 116.
- (79) CAMPOS, Roberto – *O Estado de São Paulo*, 29 de maio de 1974.
- (80) FERREIRA, Oliveiros – ob. cit., 1974.