

**dados** – Revista de Ciências Sociais (ISSN 0011-5258) é uma publicação quadrimestral do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, órgão de estudos e pesquisas em Ciências Sociais da Sociedade Brasileira de Instrução, fundada em 1902, mantenedora, também, da Escola Técnica de Comércio Cândido Mendes, da Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas do Rio de Janeiro e da Faculdade de Direito Cândido Mendes.

<b>Diretor</b> Cândido Mendes	<b>Editores Associados</b> Alexandre de S. C. Barros Cesar Guimarães Elisa Pereira Reis
<b>Editores</b> Amaury de Souza Charles Pessanha	<b>Secretária</b> Maria Alice Silva Ramos

#### Conselho Editorial

Alexandre de S. C. Barros, Amaury de Souza, Cândido Mendes, Carlos A. Hasenbalg, Cesar Guimarães, Charles Pessanha, Edmundo Campos Coelho, Eli Diniz, Elisa Pereira Reis, Guillermo O'Donnell, José Murilo de Carvalho, Licia Valladares, Luiz Antonio Machado da Silva, Luiz Werneck Vianna, Maria Regina Soares de Lima, Mario Brockmann Machado, Neuma Aguiar, Olavo Brasil de Lima Junior, Renato Boschi, Sérgio Abranches, Simon Schwartzman e Wanderley Guilherme dos Santos.

#### Conselho Consultivo

Antonio Octávio Cintra, Aspásia Alcântara de Camargo, Bolivar Lamounier, Carlos Estevam Martins, Celso Lafer, Eduardo Diatay B. de Menezes, Fábio Wanderley Reis, Fernando Henrique Cardoso, Francisco Weffort, Hélgio Trindade, Luiz Gonzaga de Souza Lima, Maria do Carmo Campello de Souza, Otávio Guilherme Velho, Roberto Da Matta, Roque de Barros Laraia, Ruth Correa Leite Cardoso, Sílvio Marcelo Maranhão e Wilmar Faria.

Os conceitos emitidos em artigos assinados são de absoluta e exclusiva responsabilidade de seus autores.

<b>Redação</b> <b>dados</b> – Revista de Ciências Sociais Iuperj Rua da Matriz, 82 22260 Botafogo Rio de Janeiro, Brasil	<b>Assinaturas – Brasil</b> Editora Campus Ltda. Rua Japeri 35 Rio Comprido Tel.: 284 8443 PABX 20261 Rio de Janeiro, Brasil Endereço telegráfico: CAMPUSRIO
---	---

**Assinaturas – Exterior**  
ORBE Assinaturas de Revistas Ltda.  
Caixa Postal 16.222  
Rio de Janeiro – RJ

**dados** – Revista de Ciências Sociais é publicada com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).

Vol. 25, n. 3, 1982 ISSN 0011-5258

# dados

Livraria  
Rua 7 de  
Fonseca

## REVISTA DE CIÊNCIAS SOCIAIS

Uma publicação do INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO

SBD/IFLCH

Apresentação		265
Cartas		267
<b>INTERPRETAÇÕES SOBRE O BRASIL TRADICIONAL E CONTEMPORÂNEO</b>		
Seis Interpretações sobre o Brasil	Luiz Carlos Bresser Pereira	269
Crise e Transição: Uma Interpretação do Momento Político Nacional	Sérgio Henrique Abranches	307
Elites Agrárias, <i>State-Building</i> e Autoritarismo	Elisa Maria Pereira Reis	331
A Trajetória do Pragmatismo – Uma Análise da Política Externa Brasileira	Maria Regina Soares de Lima Gerson Moura	349
Realinhamento Político e Desestabilização do Sistema Partidário: Brasil, 1945-1962	Olavo Brasil de Lima Júnior	365
O Brasil no Conselho de Estado: Imagem e Modelo	José Murilo de Carvalho	379
Sumário do Volume 25, nº 1, 2 e 3		409

(English language table of contents on page 407)

de ce thème au niveau théorique. Pour cela, l'auteur part de l'examen des propositions théoriques de Barrington Moore concernant les apports du monde rural à la consolidation de la voie libérale-bourgeoise de modernisation. Elle propose ensuite l'introduction de deux nouvelles dimensions d'analyse qui, selon elle, augmenteraient la fertilité du modèle de Moore. La seconde partie de l'article est consacrée à une brève réinterprétation, dans l'optique des propositions théoriques vues antérieurement, du processus histo-

rique brésilien durant la période qui va de l'abolition du travail esclave jusqu'à la révolution de 1930. À la fin, l'auteur s'efforce d'ébaucher une analyse historique comparée qui met en relief les parallèles et les contrastes entre l'expérience de l'Allemagne et celle du Brésil. Cette tentative de comparaison, selon elle, doit servir, d'une part, à la compréhension théorique de processus singuliers et, d'autre part, à l'activité d'élaboration théorique elle-même.

## A TRAJETÓRIA DO PRAGMATISMO - UMA ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Maria Regina Soares de Lima  
Gerson Moura

Já se consagrou no vocabulário político brasileiro a noção de *pragmatismo* para designar a política externa brasileira, especialmente a partir do governo Geisel (1974-78), quando o Itamarati tomou uma série de iniciativas políticas e econômicas no plano internacional que caracterizaram uma "nova fase" na política externa do país.

Este artigo pretende examinar o contexto em que se originou essa política, assim como alguns aspectos de sua aplicação, e finalmente as modificações mais significativas que ela vem sofrendo no governo Figueiredo. Alguns ângulos e elementos serão destacados para estudo, vale dizer, não estamos preocupados em fazer um inventário completo de todas as iniciativas e todas as relações que caracterizam o pragmatismo.

A escolha do período tem razões evidentes: embora alguns dos componentes da política externa brasileira atual possam ser detectados entre 1967-1974, o pragmatismo assumiu contornos mais concretos no Governo Geisel (1974-78), quando se for-

mulou mais claramente o seu conteúdo. De fato, análises acuradas dos governos anteriores (Costa e Silva e Médici) apontam o rompimento da *política de interdependência* do governo Castelo Branco, que significou na prática um alinhamento quase-automático à política norte-americana. Mas a política exterior do governo Costa e Silva teria se caracterizado por um "*terceiro-mundismo*" difuso, enquanto no governo Médici as atitudes inovadoras pareciam vincular-se a um *projeto de Brasil-Potência*.<sup>1</sup> Das atitudes políticas de valor simbólico do período Médici até a diplomacia econômica que hoje predomina na atuação do Itamarati uma grande distância foi percorrida. Mas as formulações mais explícitas do que hoje chamamos de política pragmática foram elaboradas entre 1974-1978, na gestão do Chanceler Azeredo da Silveira. Depois de 1978, podem-se constatar mudanças de ênfase, estilo e até mesmo de orientação, mas os componentes básicos do pragmatismo permaneceram os mesmos. Pretende-

<sup>1</sup> Carlos Estevam Martins, "A Evolução da Política Externa Brasileira na Década 64/74", *Estudos Cebrap*, n. 12, 1975, pp. 53-97.

mos examinar essas permanências e mudanças.

### O CONTEXTO DAS ORIGENS DO PRAGMATISMO

A multiplicidade de processos que estão ocorrendo no contexto internacional contemporâneo indica a erosão da ordem mundial estabelecida a partir da Segunda Guerra Mundial. A despeito de que não se tenha produzido ainda um quadro conceitual e analítico capaz de apreender esta nova realidade, é possível assinalar algumas dessas novas dinâmicas.

Uma delas diz respeito às mudanças na estratificação de poder no plano internacional, em consequência da perda de coerência do sistema de alianças e a redefinição de hegemonias em antigas áreas de influência, do declínio relativo do poder hegemônico norte-americano e do gradativo fortalecimento da Europa Ocidental. Paralelamente, assiste-se à progressiva liquidação dos impérios coloniais e a emergência de uma camada de potências intermediárias cuja atuação, em alguns casos, ultrapassa o âmbito estritamente regional. Como consequência da relativa fragmentação de poder a nível do sistema de Estados, observa-se o recrudescimento de conflitos localizados, que respondem antes às dinâmicas locais, do que propriamente aos interesses das grandes potências.

Por outro lado, deve ser ressaltada a tendência à globalização dos fenômenos internacionais que se manifesta no papel crescente de outros atores, além do Estado, na arena internacional, e na importância de questões e problemas que afetam, de forma diferenciada, a totalidade ou parte do sistema mundial. Esta tendência também se expressa, de modo particular, na progressiva

integração do sistema capitalista mundial, através da concentração do capital e da centralização do progresso tecnológico, e da integração dos mercados e da produção.

A nosso ver, os países latino-americanos com maior relevância regional constituem casos exemplares das novas tendências que se observam a nível internacional. Esses países não apenas diversificaram suas relações externas, como também acentuaram sua integração à economia mundial, principalmente através de movimentos de capital de risco e empréstimos.

A ênfase exclusiva em cada um desses processos tem gerado, no nosso entender, análises da política externa brasileira insuficientes para a apreensão correta da complexidade do tema. Assim, aqueles que analisam sob a ótica política argumentam que o impacto combinado da variável interna — aumento da capacidade político-econômica do Estado brasileiro — e da variável externa — maior flexibilidade dos alinhamentos internacionais — estaria permitindo ao país desempenhar um papel internacional mais autônomo e expressivo, que se consubstanciaria na adoção de uma política externa voltada para a promoção de seus “interesses nacionais”. Conseqüentemente, concluem estas análises, dado que esses interesses se definem como mais distantes dos objetivos e interesses da política externa norte-americana, são *ipso facto* geradores de conflitos entre os dois países. Por outro lado, os estudos que se fazem sob o prisma da internacionalização do mercado ressaltam a complementariedade de interesses econômicos, políticos e militares entre o Brasil e os Estados Unidos, cuja expressão mais acabada seriam as políticas do aliado preferencial e da dependência privilegiada.<sup>2</sup>

### AS EXPRESSÕES DO “PRAGMATISMO”

Do nosso ponto de vista, é somente a partir da compreensão: a) das transformações na ordem mundial e b) da tentativa de consolidar internamente uma ordem política e econômica de um tipo particular, que se pode elucidar a natureza da política externa brasileira em curso, em geral designada de *pragmatismo* (ao qual se aduzem por vezes os objetivos “responsável” e “ecumênico”).

Após quase um quarto de século de vigência da *Pax Americana*, a diversificação do núcleo capitalista a partir da recuperação da Europa Ocidental e do Japão — que, resalte-se, foi inicialmente promovida pelos Estados Unidos, mas gradualmente escapou de seu controle — representou para países como o Brasil a possibilidade de novas alternativas *econômicas* e particularmente *políticas* dentro do mundo capitalista. A diversificação da dependência ou, eufemisticamente, a diversificação das relações bilaterais aumentou a capacidade de barganha do Brasil em relação aos Estados Unidos e, portanto, potencializou as áreas de divergência e os pontos de atrito entre os dois países.

Paralelamente se estabeleceu e consolidou no Brasil um modelo político e econômico caracterizado pela tentativa de aprofundar um tipo de capitalismo associado, com o respaldo de um sistema político autoritário. Este modelo, operando nas novas condições internacionais, gerou um projeto de “potência emergente”, que procurou obter melhores condições de desenvolvimento econômico e acréscimo de poder no plano internacional. O instrumento político *par excellence* desse projeto foi o

“pragmatismo responsável” do Governo Geisel.

Ao final da década de setenta, o agravamento da crise da economia mundial e seus reflexos cada vez mais severos sobre a balança comercial e de pagamentos do Brasil, paralelamente à gradual liberalização da situação política interna, levaram o governo Figueiredo a introduzir mudanças na política externa brasileira. Deve ser observado, contudo, que os componentes básicos da política externa permaneceram os mesmos, uma vez que o esquema político e o modelo econômico que a sustentam não se modificaram substancialmente. Mudaram porém a linguagem e o estilo da atuação diplomática.

Conceitualmente a política externa passou a ser denominada de “universalista”. A despeito de não se utilizar a expressão “pragmatismo ecumênico e responsável”, o novo conceito, definidor da política externa, claramente manteve as premissas operacionais básicas que informaram a estratégia diplomática no momento anterior, até porque não se pretendia abrir mão dos ganhos então conseguidos. Definindo-se a política externa como universalista, deu-se continuidade à idéia força do pragmatismo, qual seja o não-alinhamento automático e a inexistência de aliados preferenciais. O novo conceito iria além do anterior, na medida em que tenderia a incorporar as duas vertentes da inserção do Brasil no plano mundial: as relações com os países avançados no Norte e as relações com os países em desenvolvimento do Sul.

Por outro lado, expressões do tipo “potência emergente” parecem definitivamente riscadas da retórica oficial, já que são con-

<sup>2</sup> Para exemplo de uma e outra abordagem ver, respectivamente, William Perry, *Contemporary Brazilian Foreign Policy: the International Strategy of an Emerging Power*, Beverly Hills, Sage Publications, 1976, e Ruy M. Marini, “Brazilian Sub-imperialism”, *Monthly Review*, vol. 23, n. 9, fev. 1972, pp. 14-24.

sideradas como um ufanismo inconseqüente e, particularmente, inibidoras da atuação diplomática em uma situação de crise generalizada.

No início da década de oitenta, a inflação internacional, o protecionismo dos países avançados e a crise energética limitam enormemente as opções do governo brasileiro no plano externo. Parece cada vez mais claro às autoridades brasileiras que, diante da conjuntura adversa, a estratégia do governo anterior teria atingido o limite de sua eficácia. É o que se depreende quando, às duas premissas operacionais que informaram a atuação da política externa no momento anterior — o não-alinhamento automático e a inexistência de aliados preferenciais, ou melhor, “a certeza de que o Brasil não é satelitizável” — se adicionou uma terceira, que tem a ver com os meios limitados “de que o Brasil dispõe para a sua atuação externa.”<sup>3</sup>

É dentro deste quadro que se pode entender a prioridade que a política do Itamarati passou a conferir à cooperação Sul-Sul e, particularmente, às relações com a América Latina e a África meridional, regiões onde, por razões históricas e geográficas, o Brasil teria condições de maximizar suas “vantagens comparativas”.

Diante da atual conjuntura, a realização da aspiração de potência emergente teria de ser adiada para um futuro mais longínquo. Por outro lado, o acesso aos centros de decisão no plano internacional não parece ser o resultado mecânico da diversificação das relações com os países avançados. Muito menos da eventual participação brasileira no fechado clube atômico, que, por

razões externas e domésticas, também se torna cada vez mais problemática.

## A RELAÇÃO BRASIL-ESTADOS UNIDOS

Dadas as características da política externa estabelecida em 1964, estritamente vinculada a uma relação especial do Brasil com os Estados Unidos, era inevitável que o *pragmatismo* se definisse, em seus primeiros passos, em termos de oposição àquele país. Daí a ênfase que, desde então, o Itamarati tem colocado nas formulações de “não-alinhamento automático” e de “Brasil, país não-satelitizável”. As relações entre Brasil e Estados Unidos constituíram, desse modo, a pedra de toque do pragmatismo, tanto no plano político-militar como no plano econômico.

### O Plano Político-Militar

Nos primeiros anos do *pragmatismo*, a política externa brasileira ainda se orientava pelo projeto de *potência emergente*, que se afigurava viável dadas as altas taxas de crescimento econômico dos anos precedentes. Daí as tentativas de uma dupla inserção no plano internacional, apresentada como complementar, mas que continha elementos de fricção, senão mesmo de contradição. Essa dupla inserção dizia respeito às formas de relacionamento com os países capitalistas avançados, pois para certo tipo de questões a diplomacia brasileira preferia atuar nos foros multilaterais, enquanto em outras privilegiava a relação bilateral, apresentando-se assim ora como integrante do Terceiro Mundo, que deveria receber bene-

fícios e vantagens que lhe possibilitassem mais crescimento econômico; e ora como país industrializado, que deveria ser tratado como interlocutor à altura pelos países do Primeiro Mundo: daí o esforço de estabelecer mecanismos de consulta bilaterais com os países industriais do Ocidente. Nesse contexto foi que se assinou o “memorando de entendimento” Kissinger-Silveira em 1974, dentro do pressuposto de que “para onde se inclinar o Brasil, para aí irá a América Latina”, nas palavras do Presidente Nixon.

No ano seguinte, porém, o Brasil assinou com a Alemanha um acordo de cooperação nuclear, que desencadeou uma série de pressões por parte da administração Carter sobre os governos alemão e brasileiro, as quais se fizeram com pleno desrespeito ao Memorando de Entendimento do ano anterior.<sup>4</sup> A resistência do governo brasileiro, em março de 1977, em aceder às pressões de Washington para modificar parte do Acordo Nuclear Brasil-Alemanha, seguindo-se a denúncia do Acordo de Assistência Militar, assinado entre o Brasil e os Estados Unidos em 1952, representaram o momento mais crítico das relações Washington-Brasília, durante o Governo Geisel.

A crise, agravada conjunturalmente pelas políticas que caracterizaram o início da Administração Carter, tinha contudo razões mais profundas e anteriores. Na verdade, suas raízes podem ser buscadas tanto nas orientações sistemáticas do governo norte-americano, anteriores ao governo Carter, no sentido de não transferir tecnologia sensível nas áreas nuclear e de armamento con-

vencional, quanto na existência de outros fornecedores destas tecnologias, desejosos de penetrar no mercado latino-americano.

Pelo menos até o início dos anos sessenta, as Forças Armadas brasileiras dependiam totalmente de equipamentos militares transferidos através do Programa de Assistência Militar dos Estados Unidos, no âmbito do Acordo Militar de 1952. Contudo, já no final dos anos sessenta, a política norte-americana de transferência de armamento convencional passaria a dar mais ênfase a programas de crédito e vendas comerciais, em detrimento de programas de ajuda no sentido estrito do termo. Por outro lado, depois de 1968, com a ratificação pelo Congresso norte-americano do *Military Sales Act*, tornar-se-iam limitados os créditos para venda de armas à América Latina e África, e mais severas as restrições impostas pela legislação dos Estados Unidos à transferência de equipamentos militares mais sofisticados a estas regiões.

Paralelamente a estes desenvolvimentos no plano externo, observavam-se mudanças na política militar das Forças Armadas brasileiras. Assim é que, ao final da década de sessenta, estas davam início a um programa de modernização dos seus equipamentos militares.<sup>5</sup> Esta orientação se consubstanciaria basicamente no desenvolvimento gradual de uma indústria bélica nacional, voltada para a produção de armamentos menos sofisticados, por um lado, e a compra de equipamentos mais sofisticados principalmente nos mercados europeus, por outro. Tal política indicava uma orientação clara dos militares em escapar da de-

<sup>3</sup> Ronaldo M. Sardenberg, “A Política Externa do Brasil e a América Latina”, trabalho apresentado no Seminário sobre Novos Condicionantes das Relações Internacionais da América Latina, IRI-PUC/RJ, 1 a 3 de setembro de 1980, pp. 5-6.

<sup>4</sup> Monica Hirst e Maria Regina Soares de Lima, “Estados Unidos y America Latina: Cerrando una Época en Descomposición”, *Estudios Internacionales*, ano XIV, n. 56, out.-dez., 1981, p. 547.

<sup>5</sup> Clóvis Brigagão, “Política Externa, Desenvolvimento e Indústria Bélica do Brasil”, trabalho apresentado na 8ª Conferência Anual da International Peace Research Association (IPRA), Königstein, RFA, 18 a 23 de agosto de 1979.

pendência de fornecimento norte-americano, principalmente tendo em vista que a política dos Estados Unidos, nesta área, se tornava gradativamente mais impeditiva à modernização pretendida.

Assim, algum tempo antes da denúncia formal do Acordo de 1952, setores militares já cogitavam de dá-lo por encerrado, tendo em vista sua obsolescência. Na verdade, ele passara a ser gradualmente considerado pelo estamento militar como impeditivo ao objetivo de modernização das Forças Armadas.

Por outro lado, antes mesmo da crise de março de 1977, que desembocaria na denúncia do Acordo de Assistência Militar, a chancelaria brasileira já tinha conhecimento da elaboração, pelo Departamento de Estado norte-americano, de um relatório sobre direitos humanos no Brasil que seria encaminhado ao Congresso de seu país, a fim de que o Brasil se habilitasse a receber ajuda militar norte-americana.

A denúncia do Acordo Militar, na esteira do relatório sobre direitos humanos, constituiu-se em uma decisão extremamente hábil da diplomacia brasileira, já que os custos de tal decisão seriam insignificantes e os dividendos políticos bastante expressivos. Do ângulo doméstico, tal decisão arregimentaria apoio interno, face às pressões norte-americanas ao acordo nuclear. No plano externo, asseguraria aos demais aliados a posição de independência do Brasil em relação aos Estados Unidos. Desta forma, seria ampliado consideravelmente o campo para a ação política brasileira, particularmente na América Latina, região onde ainda prevalecia a visão do Brasil como "aliado preferencial" dos Estados Unidos.

O acordo nuclear e a questão dos di-

reitos humanos tornaram-se assim questões não negociáveis para o Governo Geisel, uma vez que a pressão norte-americana nestas duas áreas passou a ser considerada como uma ingerência inaceitável em questões afetas à soberania nacional. Na verdade, as pressões da Administração Carter solidificaram no interior das burocracias civil e militar posições identificadas com orientações nacionalistas. Este nacionalismo deve ser entendido sobretudo como uma posição de afirmação e de procura de poder nacional. Este é o sentido preciso conferido pelo Embaixador Araújo Castro ao definir o objetivo primordial da Política Internacional do Brasil, qual seja: "A neutralização de todos os fatores que possam contribuir para limitar o seu Poder Nacional".<sup>6</sup> Escapar da órbita de influência norte-americana e se opor à condição de país satélite dos EUA constituíam instrumentos fundamentais para a consecução dos objetivos da política brasileira no plano externo.

A inauguração da Administração Reagan não resultou na melhoria das relações Brasil-Estados Unidos. A tentativa de ressuscitar o confronto leste-oeste nos termos da guerra-fria, a nova postura intervencionista nas questões da América Central e a tentativa de restabelecer o que seria uma "hegemonia natural" dos Estados Unidos na América Latina, postos em ação pelo governo Reagan, ocorrem num momento em que o Brasil persegue uma política consciente de aproximação com os demais países latino-americanos, buscando uma convergência de interesses e formas de cooperação econômica e política.

A suscetibilidade política *vis-à-vis* os Estados Unidos torna-se assim inevitável. A reativação da guerra-fria é indesejável aos

olhos do governo brasileiro. Nas palavras do Chanceler Saraiva Guerreiro, "a reativação dessa tendência intempestiva ao bipolarismo é agora mais grave, pois propõe soluções que já conhecemos há décadas e que não correspondem à crescente complexidade da situação atual".<sup>7</sup> Igualmente, a tentativa norte-americana de atrair o Brasil para a discussão sobre a segurança do Atlântico Sul provocou reações no Itamarati, para quem aquela região deve ser mantida "a salvo de tensões e confrontações internacionais",<sup>8</sup> tendo em vista a sua política de aproximação com a África Negra e a condenação ao *apartheid* sul-africano. Também a busca de apoio brasileiro para a política neo-intervencionista dos Estados Unidos na América Central tem caído no vazio, devido à política de ativo entendimento com os demais países latino-americanos e a reafirmação cada vez mais peremptória da *não-intervenção*, por parte da Chancelaria brasileira. A posição brasileira teria de fatalmente discrepar da orientação norte-americana no episódio da guerra das Malvinas/Falklands. A visita protocolar do Presidente Figueiredo aos Estados Unidos no primeiro semestre de 1982 em nada mudou o panorama.

Desse modo, embora os porta-vozes oficiais da política externa brasileira definam as relações políticas entre Brasil e Estados Unidos como relações "maduras", pode-se acrescentar que nem por isso elas deixam de ser contenciosas em muitos aspectos.

tos. E o contencioso deriva basicamente do papel hegemônico dos EUA no continente e do fato de que suas projeções políticas já não são mais aceitas como "normais" pela política externa do Brasil.

## O Plano Econômico

No que se refere à esfera econômica, o principal elemento de divergência entre os dois governos tem sido a questão da exportação de manufaturados brasileiros para o mercado norte-americano. O conflito deriva do fato de que a política brasileira de promoção de exportações, via concessão de subsídios, conferiu uma alta competitividade aos produtos brasileiros no mercado americano, ao que reagiram os produtores daquele país, exigindo de seu governo medidas protecionistas. Um ângulo expressivo do problema consiste no conflito mais abrangente entre a corporação multinacional que advoga o livre-comércio no plano internacional e o capital nacional norte-americano que procura defender-se mediante uma legislação protecionista.<sup>9</sup> Associada que está ao capital multinacional, embora não se esgote nessa associação, a economia brasileira liga-se à sua sorte e participa de suas dificuldades em relação ao mercado norte-americano.

Para enfrentar os problemas decorrentes desse conflito de interesses, o governo brasileiro tem lançado mão das seguintes políticas: 1) Criação e/ou manutenção de

<sup>6</sup> J. A. de Araújo Castro, "O Congelamento do Poder Mundial", *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 33, jan., 1972, p. 30.

<sup>7</sup> R. Saraiva Guerreiro, conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra, 4 de setembro de 1981, p. 1.

<sup>8</sup> Idem, p. 34. Ver também Monica Hirst, "As Relações Brasil-Estados Unidos no Contexto da Nova Ordem Internacional", trabalho apresentado no V Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Friburgo, outubro de 1981, pp. 17-19.

<sup>9</sup> Luciano Martins, *Nação e Corporação Multinacional*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975 e Peter Evans, "Shoes, OPIC, and the Unquestioning Persuasion: Multinational Corporations and US - Brazilian Relations", Richard Fagen, ed., *Capitalism and the State in US - Latin American Relations*, California, Stanford University Press, 1979, pp. 302-336.

mecanismos de negociação permanente, tanto no plano bilateral como no multilateral (ex. GATT), visto que as questões conflituosas não dizem respeito unicamente aos Estados Unidos e tampouco a uma única categoria de produtos; 2) Diversificação de mercados, tanto em direção à Europa Ocidental, quanto ao Leste Europeu e aos países do Terceiro Mundo. Neste último caso, o Brasil se beneficia do anticolonialismo desses países, que freqüentemente estabelecem linhas de comércio com o Brasil como uma opção política, para evitá-las com as potências ex-coloniais. Quanto ao Leste Europeu, os acordos costumam fazer-se pelo sistema de *clearing*, troca de mercadorias de valor equivalente. A possibilidade de aumento de intercâmbio nesse caso é função da descoberta de novos produtos europeus orientais que possam ser importados pelo Brasil.

O resultado geral desses esforços tem sido não apenas uma balança comercial mais equilibrada com os Estados Unidos, como também um decréscimo acentuado da participação relativa dos Estados Unidos na balança comercial brasileira. O volume do comércio Brasil-América Latina já é hoje maior que o comércio brasileiro-norte-americano.

No plano financeiro as relações não se apresentam melhores. A administração da volumosa dívida externa brasileira tornou-se ainda mais problemática em função da manutenção de altas taxas de juros, por parte do *Federal Reserve Board*, que incidem sobre a maior parte da dívida externa brasileira, contratada a taxas de juros flutuantes.<sup>10</sup> Além disso, as duas instituições financeiras

das quais o Brasil depende enquanto tomador de empréstimos — a saber, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial — são fortemente influenciadas pelo governo dos EUA. E a disposição norte-americana de tornar mais rígidas as exigências de crédito para países como o Brasil (um *"newly industrialized country"*) tem-se demonstrado cada vez mais explícita.

Desse modo, as relações do Brasil com os Estados Unidos têm se tornado não apenas mais difíceis, mas mais complexas, uma vez que a diplomacia bilateral tem se caracterizado por confrontos, mais do que por concessões mútuas, enquanto os esforços multilaterais dizem respeito a questões mais genéricas que abrangem um grande número de interlocutores.

#### AS RELAÇÕES MULTILATERAIS COM O "NORTE"

Um exame cuidadoso da atuação do Brasil nas suas relações com o "Mundo desenvolvido" nos últimos oito anos evidencia um empenho *crecente* de sua diplomacia nos foros multilaterais, onde ele tem se alinhado decididamente ao Terceiro Mundo.

Segundo autores identificados com o pensamento do Itamarati, a tendência freqüente de analistas políticos a contrapor "diplomacia bilateral" e "diplomacia multilateral" seria falaciosa, de vez que uma e outra "são vertentes complementares à diplomacia, com racionalidades e métodos diferentes, mas igualmente indispensáveis, ainda mais porque, na prática, as mesmas questões substantivas tendem a colocar-se repetidamente nos dois planos".<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Monica Hirst, "As Relações Brasil-Estados Unidos . . .", *op. cit.*, p. 20.

<sup>11</sup> Ronaldo M. Sardenberg, "A Evolução da Política Externa do Brasil nas Duas Últimas Décadas", mimeo., junho de 1980, p. 21.

Reconhecida a necessidade política de atuar nos dois planos, deve-se, contudo, notar que a diplomacia bilateral e a multilateral não constituem apenas duas vertentes da ação, mas são técnicas ditadas por propostas políticas definidas. Assim, por exemplo, a tentativa esboçada no início do Governo Geisel de ingresso ao círculo fechado das potências industriais levou a uma intensificação das relações bilaterais para a criação de mecanismos de consulta política entre Brasil e Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha e França. Entretanto, a própria dinâmica das relações internacionais (especialmente a articulação crescente das políticas dos países desenvolvidos e o distanciamento igualmente crescente entre o "Norte" e o "Sul") encarregou-se de desfazer ilusões e encaminhar a diplomacia brasileira para uma ênfase cada vez maior na ação multilateral. O Brasil foi, política e conceitualmente, "empurrado" para o Terceiro Mundo pelos países ocidentais e desenvolvidos.<sup>12</sup> Por isso sua diplomacia tem se esmerado em produzir argumentos de apoio à existência do "Sul" como realidade política e econômica e à sua capacidade de atuar em bloco face aos países industrializados do Ocidente, caracterizados também em bloco como o "Norte".<sup>13</sup> O Brasil é hoje um dos mais ativos participantes do difícil "diálogo Norte-Sul" nos foros multilaterais.

Nesses foros, questões econômicas sempre envolvem questões de poder. Por

isso o Itamarati corretamente procura conduzir uma diplomacia integrada, em que as questões econômicas merecem permanente tratamento político. Há que se destacar porém uma questão especificamente política, a saber, a questão da organização do poder em escala mundial. Desde a década de setenta, a diplomacia brasileira considera que as Grandes Potências tentam um *congelamento do poder mundial*, através da recusa sistemática em rever a Carta de São Francisco (que criou a ONU e deu poder de veto a cinco potências) e por intermédio do Tratado de Não-Proliferação, com o objetivo de manter o monopólio das decisões em suas mãos.<sup>14</sup> As estruturas do poder internacional são mantidas portanto pelo poder, e não pela cooperação, até os dias de hoje.<sup>15</sup> A articulação dos países do "Sul" em torno de questões de interesse vital tem produzido reações variadas do "Norte", desde a contrariedade até uma certa abertura, fixando-se mais recentemente, porém, numa postura conservadora, defensiva e restritiva, tal como se evidenciou na Conferência de Cancún (1981).

Da mesma forma, pouco se avançou no plano econômico. Os "Sistemas Gerais de Preferências" de tarifas para exportações de produtos manufaturados e semimanufaturados dos países do Terceiro Mundo têm sido aplicados de forma precária, estabelecendo-se, ao mesmo tempo, uma série de restrições e exceções, que atingem os países com exportação mais dinâmica. Outro pe-

<sup>12</sup> Ronaldo M. Sardenberg, "A Política Externa do Brasil . . .", *op. cit.*, p. 8.

<sup>13</sup> R. Saraiva Guerreiro, conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra, 4 de setembro de 1981. Ver também Roberto Abdenur e Ronaldo M. Sardenberg, "Notas sobre as Relações Norte-Sul e o Relatório Brandt", trabalho apresentado no Seminário Internacional sobre o Relatório Brandt e seus Desdobramentos na América Latina, Canela, RS, 7 a 9 de agosto de 1980.

<sup>14</sup> J. A. de Araújo Castro, "O Congelamento . . .", *op. cit.*

<sup>15</sup> R. Saraiva Guerreiro, conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra, 4 de setembro de 1981.

queno ganho foi a criação de um “fundo comum” para financiamento de estoques reguladores de produtos de base (agrícolas) e para diversificação e desenvolvimento da produção agrícola. Outros ganhos, de natureza mais organizacional e conceitual no âmbito de organismos multilaterais, dificilmente acarretam resultados efetivos para os interesses do Sul.<sup>16</sup>

Além disso, os países desenvolvidos começam a jogar com subdivisões dentro do Terceiro Mundo, com o objetivo político de impedir que atue como um todo homogêneo nas suas relações com os países desenvolvidos. Dentro desta visão, o Terceiro Mundo em realidade se subdividiria em três categorias de países, que devem ser tratados diferencialmente: os países da OPEP, os “*newly industrialized countries*” (NICs) — entre os quais se encontrariam, entre outros, o Brasil, o México e Argentina — e os países efetivamente pobres (Quarto Mundo). Os programas de assistência econômica e as concessões comerciais deveriam dirigir-se especialmente ao último grupo, dentro dessas “novas” concepções.

A diplomacia brasileira não aceita essa divisão, que nada mais seria que “um esforço do Norte para dividir o Sul, limitar sua capacidade de negociação e encontrar um motivo para negar aos países incluídos nessas categorias concessões comerciais, financeiras, científicas e tecnológicas que venham a ser feitas aos países do Sul”.<sup>17</sup>

Apesar dos impasses, tudo leva a crer que a relação do Brasil com os países desenvolvidos do Ocidente passará crescentemente pela relação do Brasil com os demais países do “Sul”. Acredita-se que uma solidariedade concreta com esses países aumentaria o poder de barganha brasileiro nos fo-

ros multilaterais, face aos países do “Norte”. É possível no entanto que, para o futuro imediato, as relações entre “Norte” e “Sul” tornem-se ainda mais difíceis, como faz supor a recente iniciativa do Governo Reagan em propor a regulamentação, no âmbito do GATT, da prestação de serviços em escala internacional — iniciativa que afetará uma lucrativa atividade de empresas brasileiras.

### O BRASIL E O TERCEIRO MUNDO

As dificuldades das relações bilaterais e os impasses nas relações multilaterais do Brasil com os países desenvolvidos têm produzido um aumento de interesse brasileiro na intensificação das relações Sul-Sul. É notória a ênfase da diplomacia brasileira no estreitamento de relações econômicas e políticas com a África Negra (especialmente a meridional) e com a América Latina. É bem verdade que o discurso oficial da política externa do Brasil insiste no seu caráter de nação do Ocidente. Quando porém os diplomatas discutem o seu caráter de país “atlântico”, longe de dar uma conotação “ocidentalizante”, definem o Atlântico como uma grande avenida para o mundo, especialmente para a África.

Poder-se-ia interpretar a aproximação aos países da África Negra, especialmente os de colonização portuguesa, como uma resposta à necessidade de ampliação de mercados externos, mas isto seria limitar as razões e conseqüências da nova inflexão africana da política externa brasileira. O reconhecimento prematuro da independência de Angola e a pouca importância que se confere ao fato de os mais novos países independentes da África meridional possuírem regimes políticos e sociais muito dis-

tintos do Brasil é revelador também de um outro componente: a busca de uma parceria política que fortaleça as posições brasileiras no contexto do Terceiro Mundo e de suas reivindicações face ao mundo desenvolvido.

A redescoberta da África pela diplomacia brasileira não se faz sem dificuldades, porém. A tradição brasileira de insistir na resolução pacífica dos conflitos no plano internacional pode ser em breve desafiada pelo fato de ser o Brasil um fornecedor, em escala crescente, de armamento convencional para os países africanos, que já se têm utilizado dele em seus conflitos. A condenação decidida ao racismo e ao *apartheid* na África do Sul pela diplomacia brasileira pode levá-la a uma incômoda ambigüidade na medida em que convive com a situação real de subordinação econômica e discriminação social e racial das populações negras no Brasil. A credibilidade da política africana do Itamarati poderá assim ser contestada por caminhos inesperados.

### O BRASIL E A AMÉRICA LATINA

Há um movimento ascendente na política latino-americana do Brasil se se compararmos os períodos de Geisel e Figueiredo. De 1974 a 1978, embora a política brasileira se pautasse por um comportamento independente e pragmático nas relações fora do hemisfério, no caso da América Latina as posições de Brasília eram guiadas por uma interação mais complexa entre os objetivos pragmáticos do Itamarati e as definições de segurança do estabelecimento militar.

O interesse dos militares pela política brasileira para a América Latina fundava-se não apenas em razões históricas, como também em um dado geopolítico evidente: o grande número de países limítrofes ao nos-

so tornava mais complicadas as repercussões que o processo político interno àqueles países podia ter sobre o território brasileiro. Além disso, as preocupações militares, calcadas nas formulações políticas da segurança nacional tal como foram elaboradas no contexto da guerra-fria, estendiam-se ao conjunto da América Latina, no sentido de exercer algum grau de controle sobre eventuais desenvolvimentos político-ideológicos que pudessem ter alguma influência sobre a sociedade brasileira.

Daí um certo descompasso entre a posição pragmática no plano internacional e uma orientação mais ideológica em certas questões hemisféricas sensíveis. Decisões do Governo Geisel, tais como a abstenção brasileira à proposta de suspensão das sanções a Cuba e sua integração no sistema interamericano (Reunião de Consulta da OEA, Quito, 1974) e a posição excessivamente tímida de Brasília durante a crise da Nicarágua (1978), em contraste flagrante com o papel de liderança assumido pela Venezuela, estavam defasadas e em direção oposta às decisões independentes e muitas vezes arriscadas deste mesmo governo em outras questões.

A contradição entre o pragmatismo e a postura ideológica em relação à América Latina ganha inteligibilidade no exame do peso específico do estabelecimento militar na elaboração da política externa.

Durante o Governo Geisel, as questões da política externa que afetavam a segurança nacional eram examinadas pela primeira subchefia da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional, encarregada dos assuntos de política interna e externa: energia nuclear, recursos do mar, meio ambiente, atividades especiais, recursos materiais compartilhados e direito do mar.<sup>18</sup> Os rea-

<sup>16</sup> R. Abdenur e R. M. Sardenberg, “Notas sobre as Relações Norte-Sul . . .”, *op. cit.*, pp. 1-7.

<sup>17</sup> *Idem*, p. 30.

<sup>18</sup> Walder de Góes, *O Brasil do General Geisel*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1978, p. 34.

tamentos polêmicos, como China e Angola, foram estudados pela Secretaria Geral. Seria incorreto contudo inferir que a política externa fosse totalmente formulada pelo órgão executivo do Conselho. Na verdade o que existia era uma relação estreita entre o Itamarati e a Secretaria Geral na produção de informações que geravam a decisão presidencial. Em alguns casos, como no acordo com a Alemanha, a iniciativa coube à Secretaria Geral; em outros, como na política africana, ao Itamarati.<sup>19</sup>

De um modo geral, os militares pareciam assimilar os argumentos do pragmatismo, colocando como limite aquelas questões que na sua opinião afetavam a segurança nacional. Os reconhecimentos polêmicos foram um exemplo. Nestes casos, os passos que levaram à decisão envolveram não só a produção de argumentos pragmáticos mas também um processo de negociação no meio militar. Como nos informou um ex-Secretário Geral do CSN, a decisão de reatar relações com a China Popular foi precedida de uma ampla consulta aos meios militares, e de um persistente “trabalho de convencimento” nesta área.<sup>20</sup>

No que se refere a Cuba e a outras questões políticas latino-americanas, as razões de conteúdo ideológico e militar foram mais fortes do que os motivos pragmáticos. Entre os militares, particularmente nos órgãos de segurança, Cuba ainda era vista como promotora da subversão na América Latina.

A partir de 1978 (Governo Figueiredo), a diplomacia brasileira empreendeu um mo-

vimento vigoroso de aproximação com os demais países da América Latina, numa tentativa de superar séculos de dificuldades, que se consubstanciaram ora em rivalidades regionais, ora em competição por mercados de produtos similares, ou ainda em incompatibilidades político-ideológicas e divisões artificiais estimuladas de fora do continente com a finalidade do *divide et impera*. As tentativas de cooperação econômica no continente nas últimas décadas (ALALC, ALADI) demonstraram as dificuldades do processo de aproximação.

A política brasileira para a América Latina desdobra-se hoje em três planos distintos mas inter-relacionados: 1) Procura evitar o isolamento no continente e recuperar sua identidade latino-americana junto aos povos de língua espanhola. Ilustram esse plano a diplomacia de visitas presidenciais a Estados latino-americanos, o acordo tripartite Brasil-Argentina-Paraguai em torno do aproveitamento dos recursos hídricos do Prata, e o pacto amazônico. 2) A política brasileira procura construir uma teia de relações com seus vizinhos, visando a ampliação do intercâmbio comercial e a implementação de programas de assistência técnica. Os resultados concretos desse esforço no plano comercial já são evidentes. No plano político, a diplomacia brasileira tem demonstrado interesse não apenas por seus vizinhos mais próximos mas também por regiões mais distantes, como a América Central e o Caribe.<sup>21</sup> No plano mais conceitual, o Itamarati está procurando redefinir os termos da convivência continental,

mediante a aceitação da não-homogeneidade política do continente e a construção de novas relações a partir desse dado. Um bom exemplo dessa disposição é a política de assistência à Nicarágua, posta em ação pelo governo brasileiro. 3) A política brasileira procura evitar políticas intervencionistas na América Latina. Nesse sentido, a política externa brasileira tem apresentado notável convergência com aquela adotada pelo México, na condenação às tentativas do Governo Reagan em ressuscitar a guerra-fria a partir dos problemas do Caribe (El Salvador).<sup>22</sup>

Uma única questão não resolvida das relações entre Brasil e América Latina é constituída por Cuba, ainda considerada um problema “emocional”, isto é, o reatamento de relações seria decisão ainda não assimilável pelo estabelecimento militar. Os pressupostos conceituais do reatamento já foram, no entanto, lançados pelo Itamarati, ao afirmar a possibilidade de convivência política entre regimes políticos e sociais diferentes no continente americano.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As explicações mais completas de uma política externa não se esgotam naturalmente nas justificativas e motivos que ela mesma se dá. Por isso, devemos procurar fora das formulações oficiais as razões mais profundas de sua adoção.

Em função do modelo de crescimento adotado pelos governos militares, aceleraram-se as exigências de se obter no plano internacional investimentos, empréstimos, tecnologia, mercados e energia, elementos que se tornaram indispensáveis à expansão interna.

Assim sendo, a estratégia de inserção internacional do Brasil vem se pautando pelo duplo movimento de diversificação de suas relações interestatais e de crescente integração à economia mundial, resultando simultaneamente na ampliação da visibilidade internacional do país e no aumento de sua vulnerabilidade a fatores externos.

A partir de meados dos anos setenta, o governo brasileiro começou a pôr em prática um projeto diplomático de mais longo alcance, que se diferenciou da diplomacia ufanista do governo Médici ou da política de interdependência do período Castelo Branco. Tal orientação buscava assegurar uma presença internacional própria, com vistas a aumentar a capacidade de influência do país em questões globais que pudessem afetá-lo direta ou indiretamente e, sobretudo, fazer face à situação de vulnerabilidade gerada pela crescente dependência aos fatores externos.

Uma idéia central dessa política consistia em afirmar que ela deixara de guiar-se por princípios rígidos e passara a reger-se por considerações pragmáticas; cada problema receberia um tratamento particular, procurando medir-se em cada caso qual o “interesse nacional”. Mas nada havia de aleatório nesse pragmatismo. Na realidade, ele se orientava (e ainda se orienta) pelas necessidades, definições e limitações do modelo político-econômico. Como vimos, muitas das decisões da política brasileira, especialmente no plano econômico, estavam voltadas para a maximização das condições do seu desenvolvimento capitalista, o que produziu realinhamentos significativos no plano internacional. Contudo essa orientação

<sup>19</sup> Walder de Góes, *O Brasil...*, op. cit., pp. 32 e 42.

<sup>20</sup> Entrevista concedida aos autores em 15-11-78.

<sup>21</sup> O interesse brasileiro recente pelo Caribe foi estudado por Monica Hirst em “O Brasil e o Caribe: os Primeiros Passos de Aproximação”, trabalho apresentado no Seminário América Latina e o Caribe, Bogotá, 20 a 21 de maio de 1982.

<sup>22</sup> A convergência das políticas externas de Brasil e México foi examinada por Maria Regina Soares de Lima em “Brasil e México na América Latina”, trabalho apresentado no Seminário Brasil-México, Rio de Janeiro, 5 a 6 de abril de 1982.

encontrava limites impostos pelas bases de sustentação política do regime.

Como já se viu, a complexa interação entre as condições de recessão das economias capitalistas e a "abertura" da situação política interna produziu mudanças significativas no estilo da política externa do Governo Figueiredo.

Em certo sentido, as linhas de força da diplomacia atual — o estreitamento dos vínculos político-econômicos com o Terceiro Mundo, particularmente com a América Latina, e a atuação mais incisiva nos foros multilaterais — parecem refletir também a relativa consolidação de um processo que se inicia na gestão de Azeredo da Silveira. Estamos nos referindo à conquista gradual, por parte do Itamarati, de maior peso político na formulação e de maior autonomia na condução da política externa. O movimento de descongelamento das relações com a América Latina é talvez o melhor indicador que afirmamos, já que desde 1964 os passos da diplomacia na região estiveram fortemente condicionados às definições de segurança do regime brasileiro.

A "abertura" política interna, embora possa não produzir impacto maior na for-

mulação da política externa do país, ampliou potencialmente os espaços políticos e econômicos no plano externo, particularmente na relação que ele mantém com países de maior representatividade democrática, na medida em que "reforça a confiança e credibilidade internacional do país".<sup>23</sup> Por outro lado, ainda que não tenha um efeito direto sobre a política interna, a ação do Itamarati pretende ser, na medida do possível, "uma ponte para o "projeto de desenvolvimento econômico e de implantação de uma democracia plena".<sup>24</sup>

Embora condicionada ao pragmatismo e dirigida primordialmente ao público externo, a incorporação do discurso democrático pela diplomacia brasileira pode ter um efeito salutar na política interna, ao reforçar os setores que lutam pelo estabelecimento de uma ordem efetivamente democrática. Uma vez alcançado esse objetivo, poderá estabelecer-se a correspondência desejada entre a representatividade interna da política externa e seus compromissos explícitos de apoio às experiências democráticas no plano internacional.

(Recebido para publicação em agosto de 1982)

<sup>23</sup> R. Saraiva Guerreiro, conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra, 5 de setembro de 1980, p. 1.

<sup>24</sup> Idem, p. 23.

## ABSTRACT

*The Trajectory of Pragmatism:  
An Analysis of the Brazilian Foreign Policy*

It is the purpose of this paper to evaluate the elements of change and continuity in the conduct of Brazil's foreign policy from the Geisel administration onwards.

The context from which that policy originated is firstly analyzed. The authors argue that the nature of the Brazilian foreign policy can only

be understood in reference to a changing world order and the attempt to consolidate a particular type of a political and economic domestic order.

Three different levels of analysis are defined next and an effort is made to point out the permanent and new aspects of each, to wit: the relationships with the United States both in the poli-

tical-military and the economic areas; the relationships with other advanced capitalist nations, and the relationships with the Third World, particularly with Latin America.

The authors' conclusion is that, in a general sense, pragmatism responds to the needs and li-

mitations of the political and economic domestic model of development. However, there exists substantial differences in the style and priorities of foreign policy between the Geisel and Figueiredo administrations.

## RESUMÉ

*La Trajectoire du Pragmatisme:  
une Analyse de la Politique Extérieure Brésilienne*

Cet article a pour but d'examiner les éléments de permanence et de changement qui caractérisent la politique extérieure brésilienne à partir du gouvernement de Geisel.

Dans un premier moment, les auteurs concentrent leur intérêt sur le contexte qui se trouve à l'origine de cette politique. Selon eux, il est impossible d'élucider la nature de cette dernière si ce n'est à partir d'une compréhension des transformations survenues dans l'ordre mondial ainsi que des tentatives faites pour consolider internationalement un ordre politique et économique d'un genre particulier.

Ensuite, ils mettent en relief trois niveaux d'analyse et ils cherchent à signaler, pour chacun

d'eux, les éléments de continuité et les éléments nouveaux: les relations avec les Etats-Unis, que ce soit dans le domaine politique et militaire ou dans le domaine économique; les relations multilatérales avec les pays capitalistes avancés et les relations avec le tiers-monde, tout particulièrement avec l'Amérique Latine.

Ils concluent que si sur un plan général, le pragmatisme est assujéti aux besoins et aux limites du modèle politique et économique en vigueur, il faut toutefois observer qu'il existe des différences sensibles dans le style et les priorités de la politique extérieure du gouvernement de Geisel et celui de Figueiredo.