

Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais – IREL

A política externa do Governo Figueiredo: a abertura democrática e o debate na imprensa - O Brasil entre os Estados Unidos, o Terceiro Mundo e o eixo regional

Geisa Cunha Franco

Orientador: Professor Dr. José Flávio Sombra Saraiva

Brasília, julho de 2008

Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais – IREL

A política externa do Governo Figueiredo: a abertura democrática e o debate na imprensa - O Brasil entre os Estados Unidos, o Terceiro Mundo e o eixo regional

Geisa Cunha Franco

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais. Área de concentração: História das Relações Internacionais.
Orientador: Professor Dr. José Flávio Sombra Saraiva

Brasília, julho de 2008

Dedico a Cecília e Clarice, por darem muito mais sentido e alegria à
minha vida.

AGRADECIMENTOS

Expresso aqui meus agradecimentos:

Ao professor Dr. José Flávio Sombra Saraiva, pela orientação, firmeza e paciência, mesmo nos meus momentos mais improdutivos, quando me compreendeu e incentivou. Agradeço ainda pela contribuição nas matérias de Historiografia das Relações Internacionais.

À Universidade Católica de Goiás, pela concessão de licença parcial remunerada, o que facilitou a consecução deste trabalho.

Aos professores Dr. Amado Luiz Cervo e Dr. Antônio Carlos Lessa, pelas valiosas contribuições prestadas na banca de qualificação, momento em que este trabalho se encontrava bastante incipiente. Tentei seguir todas as sugestões.

À Odalva, da Secretaria de Pós-Graduação do IREL, pelo atendimento sempre calmo, educado e eficiente.

Às amigas Maria José Pereira Dantas e Glória Lúcia Teixeira pela agradável companhia no vaivém da estrada.

Muito especialmente agradeço à minha família: à Cecília e Clarice, por me atrapalharem com tanto amor e delicadeza. Ao Jóverton, por me ouvir e compreender nessa trajetória difícil. E, às vezes, por “sumir” nos fins de semana para que eu pudesse escrever.

À minha mãe, Nélia, à irmã Michele, à prima Renata, à Valéria por me ajudarem com tanta presteza na lida com as meninas. Não é fácil a vida de mãe doutoranda!

À Patrícia Vilas-Boas, Mauro Pires, Bruno e Isabela pela acolhida mais que familiar em Brasília. Vocês sempre me fizeram sentir em casa.

Às colegas do Departamento – HGSR – da UCG, Beth Bicalho, Lúcia Lobo, Andréa e Telma pelo apoio constante e pela compreensão às reuniões que faltei.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
 CAPÍTULO 1	
O RESSURGIMENTO DO DEBATE SOBRE POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO	
FIGUEIREDO (1979-1985)	27
1.1. O Cenário internacional	27
1.2. O ressurgimento do debate	30
1.3. Regime político e política exterior em um contexto de democratização	34
1.4. Política externa e modelo de desenvolvimento	36
1.5. O debate na imprensa durante a abertura política	42
1.6. Manifestações dos partidos políticos no debate	48
 CAPÍTULO 2	
OPINIÃO PÚBLICA E RELAÇÕES COM OS ESTADOS UNIDOS:	
PRIMEIRA FASE (1979-1981): DO DISTANCIAMENTO AO BANHO MARIA	53
2.1. As relações entre Brasil e Estados Unidos	53
2.2. Um lugar de destaque para a potência emergente	56
2.3. As sugestões de Roberto Campos: a “Parceira Seletiva”	59
2.4. “Brasil - Estados Unidos: Confronto ou cooperação?” O debate na Folha de S. Paulo	63
2.4.1 - Caricaturas: o humor entra no debate	73
2.5. “O Brasil está tratando-nos como se fôssemos Luxemburgo”	77
 CAPÍTULO 3	
AS RELAÇÕES COM OS ESTADOS UNIDOS - SEGUNDA FASE (1982-1985)	
REAPROXIMAÇÃO SEM LUA DE MEL	85
3.1. Visitas presidenciais: Reagan, Figueiredo e... as Malvinas	85
3.2. Abertura democrática e legitimidade internacional	89
3.3. As relações Brasil - Estados Unidos na visão dos partidos políticos	92
3.4. Dívida Externa: vulnerabilidade e visibilidade	94
3.5. O discurso de Figueiredo na Assembléia Geral da ONU	98
3.6. Grupos de trabalho: cooperação militar e inserção econômica	100

3.7. Inserção econômica e modelo de desenvolvimento: serviços, informática e remessa de lucros	103
3.8. Menos lamentação e mais pragmatismo	112
3.9. Mudança de governo: Mudança nas relações bilaterais?	121
 CAPÍTULO 4	
OPINIÃO PÚBLICA E RELAÇÕES COM O TERCEIRO MUNDO	126
4.1. África e América Latina: prioridades da política externa	126
4.2. Brasil: país Ocidental ou de Terceiro Mundo?	134
4.3. A Guerra Fria no Terceiro Mundo: entre comunistas, racistas e não-alinhados	139
4.4. A Guerra Fria na América - Cuba: tabu para uns, objeto de desejo, para outros	147
4.5. O pragmatismo energético: as relações com os países da OPEP	155
4.6. O diálogo Norte-Sul e o diálogo Sul-Sul	159
4.7. Crise econômica e limitações à política para o terceiromundista	163
4.8. Sucessão presidencial: continuidade da política para o Terceiro Mundo?	168
 CAPÍTULO 5	
A OPINIÃO PÚBLICA E O EIXO REGIONAL: AS RELAÇÕES BRASIL - ARGENTINA	172
5.1. “Olhe o mapa!”	172
5.2. A solução do contencioso de Itaipu: portas abertas para a aproximação	177
5.3. Complementaridade econômica e mudança na geopolítica	178
5.4. A crise econômica reduz a euforia	182
5.5. Um novo freio ao entusiasmo: a Guerra das Malvinas	185
5.6. Uma ponte para ressuscitar as esperanças	189
5.7. Os ventos da democracia animam a aproximação	191
5.8. Presidentes civis e crise da dívida: entre o otimismo político e o pessimismo econômico	193
 CONCLUSÃO	 196
ARQUIVOS PESQUISADOS	202
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	203

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABDIB	- Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base
ARENA	- Aliança Renovadora Nacional
CACEX	- Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
CB	- Correio Braziliense
CEPAL	- Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina
ESG	- Escola Superior de Guerra
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FSP	- Folha de S. Paulo
FUNCEX	- Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior
GATT	- General Agreement for Trade and Tariffs
GM	- Gazeta Mercantil
IUPERJ	- Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro
IPI	- Imposto sobre Produtos Industrializados
J. Brasília	- Jornal de Brasília
J. Tarde	- Jornal da Tarde
MDB	- Movimento Democrático Brasileiro
MRE	- Ministro das Relações Exteriores
OEA	- Organização dos Estados Americanos
OESP	- O Estado de S. Paulo
ONU	- Organização das Nações Unidas
OPA	- Operação Pan-Americana
OPEP	- Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OTAN	- Organização do Tratado do Atlântico Norte
PC do B	- Partido Comunista do Brasil
PDE	- Programa de Defesa Estratégico
PDS	- Partido Democrático Social
PDT	- Partido Democrático Trabalhista
PEI	- Política Externa Independente
PFL	- Partido da Frente Liberal
PL	- Partido Liberal
PMDB	- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	- Partido Popular
PSDB	- Partido da Social Democracia Brasileira
PT	- Partido dos Trabalhadores
PTB	- Partido Trabalhista Brasileiro
SEI	- Secretaria Especial de Informática
SELA	- Sistema Econômico Latino-Americano
SGP	- Sistema Geral de Preferências
TIAR	- Tratado Interamericano de Assistência e Defesa
UCR	- União Cívica Radical
UNCTAD	- United Nations Conference on Trade and Development

RESUMO

O objetivo desta tese consiste em recuperar o debate que se travou na imprensa a respeito da política exterior brasileira executada na gestão do chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro, durante o governo de João Batista Figueiredo (1979-1985). O período abrange o processo de abertura política, com o conseqüente declínio do regime militar, e o foco da pesquisa incide em uma das conseqüências da democratização, a saber, a emergência das manifestações da opinião pública sobre as decisões de política exterior. Identificam-se as correntes de pensamento que se manifestavam nos jornais a respeito desse tema, a forma como evoluíram, suas respectivas percepções da inserção internacional brasileira, do modelo de estado desenvolvimentista e da política exterior a ele associada, bem como da escolha dos parceiros preferenciais brasileiros diante das transformações que se verificavam no sistema internacional. Para tanto, priorizam-se três eixos de abordagem: as relações do Brasil com os Estados Unidos, com o Terceiro Mundo e com a Argentina. Demonstra-se, no debate realizado na imprensa, a percepção da crise do modelo desenvolvimentista e a emergência de um modelo de inserção em moldes liberais.

Palavras-chave: Política Externa; Opinião Pública; Imprensa; Inserção Internacional.

ABSTRACT

This paper aims at resuming the debate, which was held in the press, on the foreign policy followed by Foreign Minister Ramiro Saraiva Guerreiro during João Batista Figueiredo's term of office (1979-1985). That was the moment of democratic opening with the consequent fall of the military regime and the study focuses, more specifically, one of the consequences of democratization, namely the emergence of public manifestations about political decisions. From there, the intention is to identify the currents of thought manifested in newspapers and investigate their perceptions of the Brazilian international insertion, of the model of developing state and the foreign policy associated to it, as well as of the choice of Brazilian preferential partners before the transformations which were taking place in the international system. The research prioritizes three approaches: Brazilian relations with the United States, with the developing countries (Third World) and with Argentina; and it try to show, by following the debate, the perception of the *Developmental State* crisis and the rise of a liberal model of insertion.

Key words: Foreign Policy; Public Opinion; The Press; International Insertion.

RÉSUMÉ

L'objectif de cette thèse est de remettre au jour le débat qui s'est déroulé dans la presse relativement à la politique appliquée sous la direction du Ministre des Affaires Étrangères Ramiro Saraiva Guerreiro, sous le gouvernement de João Batista Figueiredo (1979-1985). La période comprise le processus d'ouverture politique, et, donc, du déclin du régime militaire qui en a découlé, et l'étude s'intéresse, plus spécifiquement, à une des conséquences de la démocratisation, à savoir, l'émergence des manifestations de l'opinion publique en réaction aux décisions politiques sur les affaires étrangères. À partir de là, l'objectif est d'identifier les courants de pensée qui se sont manifestés dans la presse et d'analyser leurs perceptions de l'insertion internationale du Brésil, du modèle de développement étatique (modelo de estado desenvolvimentista) et de la politique extérieure qui lui est attachée, tout comme du choix des partenaires préférentiels brésiliens au regard des transformations qui se vérifiaient dans le système international, en se consacrant, en priorité, aux relations entretenues par le Brésil avec les États-Unis, le Tiers Monde et l'Argentine. On essaye de démontrer, parmi le débat à la presse, la perception de la crise du modèle de développement étatique et la montée d'un modèle d'insertion internationale plus libérale.

Mots-clefs: Politique Extérieure; Opinion Publique; La Presse; Insertion Internationale.

Quando os homens não estão mais ligados entre si de uma maneira sólida e permanente, não se pode conseguir que a maioria deles aja em comum acordo, a menos que se persuada a cada um, de cuja colaboração é necessária, de que seu interesse particular o obriga a unir voluntariamente seus esforços aos esforços dos outros. Isso se pode fazer habitual e comodamente com a ajuda de um jornal; somente um jornal pode depositar em um mesmo momento e em milhares de espírito o mesmo pensamento.

- ALÉXIS DE TOCQUEVILLE -

INTRODUÇÃO

O objetivo desta tese consiste em recuperar o debate que se travou na imprensa durante o governo Figueiredo a respeito da política exterior brasileira, em linhas gerais, e, especificamente, da política externa executada na gestão do chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro. A partir daí, pretende-se identificar as correntes de pensamento que se manifestavam nos jornais a respeito desse tema e investigar suas evoluções e possíveis relações com o curso da política exterior. Trata-se de uma tentativa de investigar as relações entre a opinião pública e a política exterior brasileiras no período que se inicia em 1979 e termina em março de 1985. O período abrange o processo de abertura política, sob o governo de João Batista de Oliveira Figueiredo, com o conseqüente declínio do regime militar. Por se tratar de um momento de mudança de regime político, situa-se o interesse em investigar se existe uma relação dessa mudança com o curso da política externa brasileira. Mais especificamente, o foco incide em uma das conseqüências da democratização, a saber, a emergência das manifestações da opinião pública na imprensa sobre as decisões de política exterior.

Esta tese se insere em um conjunto de trabalhos que aprofundam a reflexão sobre as conexões entre regime político e política externa, desafio este proposto na obra *Foreign Policy and Political Regime*, e sobre a política externa brasileira no período¹. Em artigo que introduz a obra, Saraiva argumenta que há uma longa tradição de estudos sobre os dois conceitos _ regime político e política externa _ na história política dos Estados e na construção das relações internacionais. No entanto, detecta-se uma falta de investigações sobre as relações entre eles, mas, apesar desse silêncio epistemológico, esse autor considera que é necessário estimular novas abordagens (SARAIVA, 2006, p. 13-22).

As conexões entre opinião pública e relações internacionais não são um objeto usualmente explorado, mas os trabalhos acerca do tema vêm se avolumando. Com efeito, ao

¹ SARAIVA, José Flávio Sombra (ed.). *Foreign policy and political regime*. Brasília, IBRI, 2003. Este livro foi o resultado de um seminário realizado em Brasília, no qual se procurou, com base na análise dos processos de diferentes países, como a África do Sul, Argentina, Rússia, Estados Unidos e Brasil, verificar a existência de nexos causais entre os processos de mudança política interna e a condução das respectivas políticas externas. No programa de pós-graduação do IREL da UnB, inserem-se no conjunto de trabalhos sobre tal tema e período: VIDIGAL, *Relações Brasil-Argentina: a construção do entendimento (1962-1986)*, Tese de Doutorado. Brasília, IREL, UnB, 2007; FERNANDES, Fernanda de Moura. *De Golpe a Golpe: política exterior e regime político no Brasil e no Chile (1964-1973)*. Dissertação de Mestrado. Brasília: IREL, UnB, 2007. FERREIRA, Túlio Sérgio Henriques. *O Universalismo e os seus Descontentes: A Política Exterior do Brasil no Governo Figueiredo (de 1979 a 1985)*. Dissertação de Mestrado. Brasília: IREL, UnB, 2006.

abordar a História das Relações Internacionais como objeto de conhecimento, Saraiva destaca diversos temas de estudo e, especificamente, o interesse que vem surgindo acerca da opinião pública na escola britânica, na escola italiana e na escola norte-americana².

Além disso, a historiografia francesa de relações internacionais, embora sem aprofundar-se especificamente no tema da opinião pública, também contribui para esses estudos, como, por exemplo, com a obra de Jean-Baptiste Duroselle (2000). Esta propõe os conceitos de “sistema de finalidades” e “sistema de causalidades” para explicar a articulação entre as primeiras, decisões e atitudes pensadas e planejadas pelos agentes das relações internacionais, sobretudo os Homens de Estado, e as segundas, as Forças Profundas (econômicas, demográficas, mentais) que atuam no sentido de mudar o curso dos acontecimentos, sejam tais forças organizadas (pressão) ou difusas e involuntárias (pulsão). Particularmente no que se refere ao tema aqui proposto, a opinião pública é justamente uma das forças profundas a que se refere Duroselle (idem, *ibid.*p.185-90), e a imprensa, um dos recursos para formá-la e conduzi-la, de forma a transformá-la não apenas em pulsão, mas também em pressão, conforme a distinção que esse autor faz entre forças profundas (pulsão) e forças organizadas (pressão).

Conceituar opinião pública não é uma tarefa simples. Não há uma definição exata para a expressão, mas é possível acompanhar em parte sua evolução histórica³. Com efeito, Juvenal Zanchetta Jr. reforça: “O conceito de opinião pública é complexo e ganha a atenção de estudiosos desde o século XVIII. (...) Ao longo do tempo, teria havido alargamento na expressão (...)” (ZANCHETTA, 2004, p. 29). Da mesma forma, Tânia Manzur registra essa dificuldade: “Quando se trata de opinião pública, esbarra-se, freqüentemente, no seu próprio conceito” (MANZUR, 2000, p. 20-21).

De fato, esta expressão passou por diversas modificações. De acordo com Capelato, “A idéia de opinião pública como opinião de um público que faz uso de sua própria razão, firmou-se no século XVIII e esteve ligada aos esforços da classe burguesa no sentido de separar a esfera privada e pública. A opinião pública acabou se definindo como resultado da

² SARAIVA, José Flávio Sombra. *Relações internacionais contemporâneas: da construção do mundo liberal à globalização – de 1815 a nossos dias*. Brasília: Paralelo 15, 1997. A relação entre opinião pública e relações internacionais, embora não seja um tema freqüente, foi abordada por um dos “pais fundadores” desse campo de saber. Edward H. Carr, em sua obra seminal, *Vinte anos de crise*, já apresentava fecundas reflexões sobre esse tema. Ao criticar o pensamento utópico, sobretudo de Woodrow Wilson, Carr advertia para a crença irrestrita na prevalência, na infalibilidade e na necessária aversão da opinião pública à guerra, crença esta que perpassou o século XIX, no que se refere à política interna, e veio a ser ressuscitada e aplicada à política internacional no século XX, com conseqüências problemáticas. CARR, Edward H. *Vinte anos de crise (1919-1939)*. Brasília: Editora UnB, 2ª edição, 2001, Cap. III.

³ O próprio *Dicionário de Política* (Bobbio et alii, 1992, p. 842-845), não fornece uma definição da expressão, preferindo registrar sua trajetória histórica.

reflexão privada e discussão pública sobre os negócios de interesse geral” (CAPELATO, 1988). Milton Meira do Nascimento também aborda a evolução desse conceito. Conforme minha dissertação de mestrado:

Nascimento (...) nos indica que até o século XVIII a palavra opinião estava relacionada à idéia de erro ou apreensão falsa da realidade, situada na esfera puramente subjetiva. Esse é o caso em Hobbes, que a compara à crença, a uma apreensão individual ou grupal da realidade sem qualquer conexão com o mundo real. Em Locke, por sua vez, esse conceito figura como um raciocínio incerto, não científico, em que o espírito aceita determinadas proposições como verdadeiras. Mas, aqui já se admite que esse movimento do espírito contribua para o processo do conhecimento. E, além disso, já se estabelece a passagem da opinião da esfera individual para a coletiva, quando ele considera que as proposições tomadas como verdadeiras passam a ser aceitas pela maioria dos homens e transformam-se em princípios básicos para os costumes e tradições; tornam-se opinião comum (FRANCO, 1997, p. 16).

Esse autor prossegue a análise da evolução do conceito e esclarece que Locke não usava propriamente a expressão opinião pública, mas sim “lei da opinião”, com o significado de reputação, estima pública, constituindo-se em um referencial poderoso para a ação dos homens em sociedade. Mas Rousseau já recorre a essa expressão, embora tenha atribuído-lhe significados distintos. Em uma obra, a opinião, significando “o olhar do outro”, tem uma conotação negativa, causa da inveja e vaidade, responsáveis pela destruição da felicidade e pureza originais, destruição essa que teria levado à falsidade e superficialidade. Já em outra obra, a mesma aparece com um significado positivo que seria a forma de estimular a vigilância pública das pessoas entre si e de todos sobre o governo, elevando o senso de patriotismo (NASCIMENTO, 1989, p. 40-58).

A trajetória de tal conceito, que passou de um sentido negativo (falsidade, erro) para uma conotação positiva (esclarecimento, vigilância pública), consolidou-se em fins do século XVIII. A partir de então, incorporou-se à luta política, constituindo-se, nos séculos seguintes, em elemento que não podia ser ignorado ou desprezado pelos governos e pelos grupos em disputa. Conforme apontou Champagne (apud ZANCHETTA Jr., 2004, p. 30-32), “À medida que aumentou o número dos agentes que lutavam para defini-la e agir sobre ela, a ‘opinião pública’ escapou progressivamente ao controle de alguns para se tornar resultante incerta de um conjunto de ações difíceis de controlar por um único agente, mesmo tratando-se do próprio poder político”. E a disputa para influenciá-la teve na imprensa um dos seus principais canais, tendo em vista ser esta não apenas um meio de difusão das idéias, como também de

formação e moldagem da opinião pública. A imprensa, assim, passa a ser incorporada pelos grupos políticos como um instrumento imprescindível de propaganda⁴.

Diante da imprecisão conceitual que permeia a expressão opinião pública, recorre-se, neste trabalho, ao mesmo enfoque utilizado por Manzur, qual seja:

(...) um enfoque histórico-teórico: opinião pública é o conjunto das correntes de pensamento expressas em um país em um determinado período. Com isso, engloba a expressão de grupos definidos politicamente (como, por exemplo, o Parlamento, ou os partidos políticos), economicamente (as elites, as camadas populares) e socialmente (os movimentos sociais, dentre os quais associações, grupos religiosos, militares), naquilo que apresentam um consenso, uma unidade em torno de posições definidas. Muito relevante na construção desse conceito é também o papel da imprensa, que tanto espelha quanto induz a formação de opiniões e tendências (MANZUR, op.cit, p. 21).

No enfoque histórico-teórico adotado nesta tese, não se tem a pretensão de esgotar a análise de todos os grupos acima citados. Elege-se especificamente como objeto de investigação a imprensa, e, particularmente, o que se costuma denominar “grande imprensa” – periódicos impressos de grande circulação nacional ou nas principais capitais. Considera-se que os mesmos constituem o canal de expressão dos grupos econômicos, sociais e políticos mais influentes da sociedade (grosso modo, os formadores de opinião) e o canal de difusão das principais tendências e correntes da opinião nacional, obtendo maior alcance entre o público. Considera-se, também, que a influência de tais jornais não atinge apenas seus leitores, mas difunde-se entre outras camadas da sociedade, reforçando a importância política das idéias ali expressas.

Cabe ressaltar que a imprensa, aqui, não é tomada apenas como *fonte* de pesquisa histórica, mas também como *objeto* de pesquisa, uma vez que adquire o papel de sujeito político relevante no embate das idéias. Daí decorre a importância que se atribui, na pesquisa, aos editoriais, visto serem estes o lugar, por excelência, da manifestação das opiniões dos periódicos, ainda que algumas colunas dos jornais exercessem também essa função.

De acordo com o pesquisador Ricardo Sidicaro, em obra que traça a evolução das idéias do diário argentino *La Nación*, a partir da análise dos seus editoriais, essa peça jornalística é:

[...] letra impresa com el deseo de intervenir en discusiones o meditaciones sobre temas de candente actualidad, es al mismo tiempo portadora de referencias teóricas generales que inscriben el texto em concepciones

⁴ A respeito das transformações verificadas na imprensa como agente das lutas políticas, ver HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. RJ: Ed. Tempo Brasileiro, 1984.

globales sobre la vida social y política. (...) El estilo editorial sugiere, persuade y está siempre tentando de impartir ordenes (apud FRANCO, 1997, p. 21-22).

Com efeito, nos editoriais sobre política externa abordados nesta pesquisa, há sempre uma preocupação dos editores em manifestar-se não apenas sobre os acontecimentos e decisões conjunturais, mas também de inserir tais eventos em um enquadramento político mais abrangente, seja dentro dos princípios liberais, seja dentro dos pressupostos do universalismo como vertente da inserção internacional brasileira.

A definição de política externa, por sua vez, apresenta-se menos problemática do que a de opinião pública. Define-se a mesma como:

(...) o conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente mas não necessariamente o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos – tais como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais –, formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ou internacional. Nesse sentido, trata-se da conjugação dos interesses e idéias dos representantes de um Estado sobre sua inserção no sistema internacional tal como este se apresenta ou em direção à sua reestruturação, balizados por seus recursos de poder (PINHEIRO, 2004, p. 7).

Parte-se, neste trabalho, do pressuposto de que, entre as demandas de natureza doméstica a que se refere a autora acima, encontra-se a opinião pública, cuja manifestação se verifica, em grande parte, nos meios de comunicação, sobretudo a imprensa escrita.

No que diz respeito à relação entre opinião pública e política externa, tomam-se como contribuição os estudos de Brunello Vigizzi, na Itália, nos quais o autor, além de estudar as condições específicas do seu país, propõe enfoques, metodologias e questões pertinentes. Primeiramente, ao considerar a política externa como parte constitutiva do Estado e da sociedade, Vigizzi propõe que, embora a política externa oficial e a diplomacia fiquem a cargo de um número restrito de pessoas, “as reações à política externa oficial, as resistências, as críticas, as condenações, as aspirações a uma ‘outra política externa’, fazem igualmente parte do cenário” (nossa tradução) (VIGIZZI, 1991, p. 11). E são justamente essas reações que se investiga neste trabalho.

Esse autor afirma que a opinião pública, por sua vez, deve ser vista como a expressão concreta de um sistema de forças que irrompe a partir da Revolução Francesa e dá vida à política externa. Ele adverte que ainda há um pouco de incerteza quanto à metodologia e aos critérios de estudo, e que o fato de se considerá-la importante nas sociedades democráticas não significa que seja fácil recolhê-la, valorá-la e reconstruí-la, uma vez que, às vezes age de

ímpeto, improvisadamente, e outras vezes parece ser depositária de mentalidades que agem no longo prazo. Porém, essas incertezas e dificuldades não devem constituir-se em impedimento aos estudos das relações entre opinião pública e política externa, dada a sua relevância (ibid. p. 20).

Outra contribuição teórica relevante sobre as relações entre opinião pública e política externa utilizada nesta tese foi o conjunto de trabalhos de autores norte-americanos a respeito do tema. A clássica polêmica entre realistas e liberais que emergiu ali à época da Primeira Guerra Mundial já colocava tais relações no centro do debate. Ole Holsti, por exemplo, em seu livro *Public Opinion and American Foreign Policy*, sintetiza: “Although realist-liberal differences extend across virtually all central questions of foreign policy, international relations, and statecraft, the appropriate role for public opinion in the making of foreign policy is at the center of persisting debates between these two approaches to international affairs” (HOSLTI, 2004, p. 3). E, a seguir, aponta as principais questões do debate:

Is public opinion a force for enlightenment – indeed, a necessary if not sufficient condition for sound foreign policy and thus a significant contributor to peaceful relations among nations – as celebrated by Woodrow Wilson and many others liberals? Alternatively, is the public more appropriately described as a source of emotional and shortsighted thinking that can only impede the effective pursuit and defense of vital national interests? (idem, ibidem, p.3)

Nos Estados Unidos, sociedade com longa tradição democrática, na qual, por conseguinte, a opinião pública possui influência considerável nas decisões governamentais, os estudos sobre tal tema são mais abundantes do que no Brasil, país onde a democracia sempre enfrentou percalços e interrupções. Embora tais estudos remontem à época da Primeira Guerra, com se viu, os mesmos ganharam novo impulso após a Guerra do Vietnã, na qual se atribuiu a inusitada derrota dos Estados Unidos, em grande parte, à oposição da opinião pública nacional à participação no conflito.

Esse evento, crucial para a política externa norte-americana, fomentou um acirrado debate que impulsionou os estudos teóricos na área. No entanto, como reconhecem alguns autores que trabalham com o tema, esses estudos ainda não lograram estabelecer parâmetros e certezas totalmente consistentes. Richard Sobel, em sua obra *The Impact of Public Opinion on U.S. Foreign Policy Since Vietnam*, afirma que James Rosenau, nos anos 60 do século XX, realizou estudos pioneiros sobre o assunto e concluiu que havia pouco conhecimento confiável sobre o papel da opinião pública na moldagem da política externa (SOBEL, 2001, p. 9-10). Desde então, prossegue Sobel, vários progressos foram realizados, mas ainda hoje as

pesquisas na área carecem de maior desenvolvimento. Conforme Robert Putnam (*apud* Sobel, 2001), a política doméstica e as relações internacionais estão sempre conectadas de alguma forma, mas as teorias disponíveis ainda não decifraram esse misterioso emaranhado.

Ainda que certezas absolutas não possam ser estabelecidas, algumas contribuições parciais vêm se acumulando no sentido de tornar esse estudo mais consistente. Bastante útil para tais estudos, ressalta ainda Sobel, é a contribuição de V. O. Key, que utiliza a metáfora de que a opinião pública constitui um sistema de canais e diques que influencia as políticas públicas de forma que, embora não consiga determiná-las, estabelece-lhe os limites e alcance, constringendo-as ou orientando-as. Dessa forma, o apoio da opinião pública facilita a tomada de determinadas decisões, enquanto que sua oposição dissuade os decisores ou limita suas opções.

Richard Sobel afirma ainda que há vários foros de expressão da opinião pública, e que o poder de influenciar decisões em política externa não está igualmente distribuído entre a população, visto que os indivíduos e grupos mais atuantes e organizados têm maior poder de pressão do que o público disperso e desorganizado. Grosso modo, no que concerne à política externa, o público se divide em três grupos: o povo, em geral, que não está informado nem interessado sobre o assunto; o público atento, que está informado, mas tem poucos meios de exercer influência; e a elite, que está informada e é influente. Dentro dessa elite encontram-se, segundo os autores norte-americanos, os formadores de opinião, nos quais se incluem os repórteres e comentaristas da mídia, membros do Congresso e líderes de *lobbies* (*idem*, *ibidem* p.12). No caso desta pesquisa, referente ao Brasil, os dois primeiros grupos dessa elite são relevantes e serão abordados ao longo da tese; este último grupo não será abordado, visto que não há reconhecimento de tal atividade no país, o que torna difícil sua aferição. Especificamente no caso dos meios de comunicação, objeto deste estudo, o autor afirma que os governantes tentam influenciá-los porque: “Efforts to influence the media are important because TV news commentary from anchor person, reporters, or commentators has dramatic impact on public opinion; **editorials of the elite press have a similar impact**” (*idem*, *ibid.* p. 20) (grifo nosso).

A análise desse autor traz outro aporte relevante que diz respeito aos fatores que afetam a influência da opinião pública sobre a política externa, quais sejam: a) o “clima” da opinião pública em determinado momento, ou seja, certo sentimento generalizado, as atitudes latentes do público, que os políticos tentam captar para levar em conta ao tomarem suas decisões. Claro está que, além de perceber, eles também tentam influenciá-las, mas essa influência só será efetiva a partir da percepção anterior; b) a *performance* presidencial e o

apoio popular são indicadores importantes, visto que o público tende a dar uma aval às decisões em política externa de presidentes mais populares, e estes têm, por sua vez, maior poder de influenciar o Congresso; c) a opinião do público sobre temas específicos também afeta esse ambiente. Nesse último caso, a obra em questão aborda a posição em relação à intervenção em outros países, o que não nos interessa aqui (idem, ibidem p. 15).

No entanto, os dois primeiros fatores podem ser aplicados ao presente estudo: no caso do “clima”, trata-se de um momento de crise política e econômica de um regime, o que se traduz na passagem de uma auto-percepção positiva, o “Brasil potência”, oitava economia mundial, a uma auto-percepção negativa, o Brasil endividado e vulnerável às pressões externas. Associado ao primeiro fator, o segundo diz respeito à legitimidade e apoio da população ao presidente. Por se tratar do governo oriundo de um regime em crise, o regime militar e autoritário, cujo milagre econômico já se esgotara, e de uma pessoa sem carisma especial, o presidente não gozava de apoio público suficiente para avalizar suas decisões em assuntos estrangeiros, seja das camadas populares ou das elites, o que demandava maior cuidado em não desagradar completamente o público. É certo que um governo militar, por sua própria natureza, é menos dependente do apoio popular do que uma democracia. No entanto, tendo em vista que o processo de abertura fazia emergir progressivamente as pressões democráticas, o governo não estava completamente infenso às manifestações da opinião pública e dos grupos de interesse.

Enfim, dentre as conclusões apontadas nessa utilíssima sumarização dos estudos sobre as relações entre opinião pública e política externa, feita por Sobel, está a constatação de que a influência daquela sobre esta vem se acentuando progressivamente com a democratização: “In the past, public opinion has been considered, at maximum, to constrain policy. Today public opinion, at minimum constrains policy, and, at maximum, sets policy (...). The influence of public opinion appears to be growing” (idem, ibidem p. 25).

Reforça esta última idéia de Sobel, o estudo do canadense Michel Howlett sobre a relação entre opinião pública e políticas públicas. Howlett, inicialmente, contesta o caráter normativo dos estudos de alguns autores, que, por considerarem desejável e benéfica a interferência da opinião pública nas decisões políticas, vêem-na onde não existe. E, decorrente desse fato, atribuem-lhe um caráter linear e direto, o que não se confirma na prática. Contudo, reconhece que o avanço dos estudos aponta para um aumento significativo da influência daquela sobre esta, na medida em que os regimes democráticos avançam.

Ainda que sejam poucas as dúvidas de que o papel desempenhado pela opinião pública é muito menos direto do que sugerem os modelos lineares, isso não significa que é desimportante. A opinião pública é uma 'condição de fundo' importante, com base na qual a formação de políticas ocorre e depende. Além disso, o fato de que as ações governamentais precisam de legitimação nas sociedades democráticas assegura que a opinião pública continuará importante e será um fator levado em consideração pelos formadores das políticas (...)(HOWLETT, 2000).

O interesse por esse tema entre os estudiosos brasileiros ainda é incipiente, como afirma Tânia Manzur, ela própria autora de notável trabalho a esse respeito.

No Brasil, em especial, inexistem obras que destaquem a opinião pública como fator determinante das relações internacionais e, quando muito, alguns autores a mencionam como parte de um contexto que releva, dentre outros fatores tidos como mais importantes, a ação da diplomacia, as decisões dos homens de Estado, o papel das relações econômico-financeiras, da ação militar, da geopolítica, ou até mesmo da psicologia coletiva, que em muito se aproxima da noção de opinião pública, mas que é apenas um de seus aspectos. Isso não quer dizer, entretanto, que não haja uma relação de influências mútuas entre a política externa brasileira e a opinião pública, mas sim que não se auferiu objetivamente, até o presente momento, a importância que uma representa para a outra (op.cit. p. 30).

Obviamente não se trata de atribuir à opinião pública e, particularmente, à imprensa um papel determinante na tomada de decisões em política externa, mas trata-se de reconhecer que as pressões nela manifestas afetavam, juntamente com outros fatores, o ambiente decisório. A preocupação que os “homens de Estado” – seja o presidente, o ministro de relações exteriores ou outros ligados à área - demonstravam em apresentar, esclarecer e justificar decisões na imprensa e no parlamento é um indício importante de como repercutiam, no governo, as manifestações da opinião pública veiculadas na imprensa sobre a política externa. Ao longo da pesquisa constatou-se grande quantidade de notas de esclarecimentos, entrevistas, confirmações e desmentidos publicados nos jornais, ao mesmo tempo em que a convivência e troca de informações entre o Itamaraty e os meios de comunicação se tornaram mais constantes, como se atestou em alguns jornais. Isto reforça a idéia de que a opinião pública, de fato, funcionava como uma espécie de conjunto de diques ou canais, conforme a metáfora citada anteriormente, a constranger as decisões. O que se busca, primordialmente, é recuperar o intenso debate que se processou, tentar identificar as principais correntes a respeito do tema⁵ e analisar sua evolução.

⁵ Para caracterizar tais correntes, recorre-se às categorias criadas pela autora acima citada (MANZUR, op. cit.), que serão explicitadas no capítulo primeiro.

No que se refere especificamente à investigação sobre as relações entre regime político e política externa, a obra de Saraiva (2003, p. 20) traz importantes aportes à reflexão. Após dialogar com várias correntes teóricas – realismo, liberalismo e marxismo – que, por diferentes razões, atribuem pouca ou nenhuma importância à política externa, esse autor busca em outras tradições uma forma de aproximar os dois conceitos. Primeiramente, recorre à tradição européia da História das Relações Internacionais, representada, sobretudo, por Pierre Renouvin e Jean Baptiste Duroselle, na França, e Brunello Vigizzi, na Itália, tradição esta que, por meio de uma análise causal multifatorial e da análise de relações “umbilicais” entre a sociedade internacional e os fatores domésticos, permite sofisticados estudos de caso que testam e analisam as conexões entre política externa e regimes políticos (idem, *ibidem*.p.19).

Além da contribuição européia, Saraiva recorre ao grupo de autores latino-americanos, como Cervo, Spiguel, Bernal-Meza e Rapoport, que vêm estudando os padrões de mudança e continuidade na forma de inserção internacional deste subcontinente. Tais estudos, recorrendo a “uma análise que se situe no meio termo entre a aceitação dos padrões de mudança da ‘sociedade internacional’, por um lado, e o uso flexível de múltiplos fatores domésticos, por outro lado”, resultam em uma forma “não ortodoxa de lidar com as relações entre políticas externas e tipos de regime” (nossa tradução) (idem, *ibid.* p.20).

Esta tese se insere na tentativa de fazer avançar esses estudos. Especificamente, toma-se a opinião pública, em sua expressão nos canais da imprensa escrita, como um desses fatores domésticos que, aliados aos padrões de mudança internacional, afetou a condução da política externa em um momento de mudança do regime político. Busca-se, a partir das contribuições da historiografia européia das relações internacionais, dos estudos norte-americanos sobre opinião pública e política externa, bem como dos estudos brasileiros acerca da inserção internacional do Brasil, estabelecer algumas conexões entre o processo de democratização e as mudanças na política externa.

O período escolhido é um momento privilegiado para tal enfoque no Brasil, pois as questões internacionais e a política externa voltam a ser amplamente discutidas pela sociedade após um período de repressão. Dessa forma, o Poder Executivo não dispõe mais do mesmo arbítrio que dispunha no auge do regime militar, estando sujeito a pressões de toda natureza.

Assim, embora o período estudado não seja rigorosamente o momento da mudança do regime militar ao civil, é um período em que já está em andamento o processo de democratização, visto que nele se realizam importantes passos nessa direção, como as eleições diretas para governador de Estado, a anistia aos exilados, e a conquista da liberdade de imprensa, que interessa particularmente a esta tese. A rigor, não há um momento exato

para situar a mudança de regime, do autoritário ao democrático. Normalmente, toma-se o governo iniciado em 1985, com a eleição indireta de um presidente civil, como o momento principal, embora o mesmo seja denominado usualmente de “transição”, visto que o restabelecimento do Estado democrático de direito ocorreu apenas em 1988, com a Carta Constitucional, e as eleições diretas em todos os níveis, apenas em 1989.

Pois bem, de acordo com a pesquisa realizada e com vários autores que estudaram o referido período, como Amado Cervo (2002), Maria Regina Soares de Lima (2000), Letícia Pinheiro (2004), Paulo Vizentini (1998) e Ricardo Sennes (2003), a passagem do regime autoritário ao regime democrático não foi acompanhada de mudanças expressivas e imediatas na condução dos assuntos de política externa.

No entanto, a liberalização política permitiu a emergência de manifestações e pressões da opinião pública a respeito de todas as decisões políticas do governo, dentre elas, a política externa. E a imprensa constituiu-se em um canal privilegiado de expressão dessas pressões.

O argumento desenvolvido é que, embora a mudança de regime não tenha provocado, de imediato, a mudança da política externa, o maior espaço de manifestação das pressões da sociedade civil, durante a abertura política, foi um dos fatores responsáveis pela modificação da condução da política exterior. Tendo em vista que tais pressões não têm conseqüências no curto prazo, as modificações se verificaram não durante a própria abertura, no governo Figueiredo, mas ainda durante a transição, na segunda metade do governo seguinte, o de José Sarney. Isto se demonstra pelo fato de que as principais mudanças da política exterior no sentido de adequar-se à nova conjuntura internacional e doméstica – início da abertura do mercado interno; a volta da intensidade das relações econômicas com os EUA, sem alinhamento político e ideológico; a redução relativa da participação do Terceiro Mundo nas relações comerciais brasileiras, mas sem afastamento político; e a aproximação com a Argentina – encontravam respaldo entre as duas principais correntes de pensamento expressas na imprensa. Melhor dizendo, tais decisões, ainda que fossem respaldadas com maior ou menor intensidade conforme a corrente de pensamento que se analisa, não eram decisões que entravam em choque com tais correntes, inserindo-se nos limites colocados pelos “diques e canais” a que se aludiu anteriormente. A política externa conduzida por Guerreiro, no início de sua gestão, prestava-se mais ao apoio da corrente universal-independentista, mas, ao longo da década (na qual se inclui o governo seguinte), a corrente liberal-ocidentalista fortaleceu-se e as medidas tomadas na área de assuntos estrangeiros, apontadas acima, caminharam mais no sentido das reivindicações desta última corrente, embora sem confrontar-se com a primeira.

As forças profundas, a que se referem Renouvin e Duroselle, dentre elas a opinião pública, atuaram, no período em tela, no sentido de erodir o respaldo ao modelo de desenvolvimento e à política exterior então implementados pelos Homens de Estado, ambos associados ao nacional-desenvolvimentismo, e no sentido de respaldar um modelo de inserção brasileira em moldes mais liberais. Assim, as correntes de pensamento favoráveis às mudanças que se operaram já exerciam pressões no governo Figueiredo – de forma mais tímida, no início, e mais aguerrida, ao final, como será visto –, mas o resultado da incidência das mesmas nas decisões de política externa aparece com mais nitidez no governo seguinte.

Cabe reiterar que não se atribui à opinião pública o papel de fator monocausal das mudanças operadas pelos governantes em matéria de política externa. Mas se considera que as pressões da mesma, manifestas na imprensa, aliadas a outros fatores como os constrangimentos internacionais advindos da dívida externa, da nova postura dos países hegemônicos, sobretudo os Estados Unidos, da nova fase do capitalismo (caracterizada por uma nova revolução tecnológica e pela globalização), bem como o esgotamento das fontes de financiamento do modelo nacional-desenvolvimentista, constituem-se em um conjunto de forças que condicionaram a reorientação dos assuntos externos.

Embora não seja possível aferir diretamente quando e quais decisões especificamente foram afetadas por tais pressões, o que se investiga nesta tese é o percurso do debate realizado na imprensa e se compara sua evolução aos caminhos adotados pela chancelaria.

Como se mencionou, o conceito de opinião pública tem vastas acepções, mas o foco deste trabalho se dirige às manifestações veiculadas pela imprensa, mais especificamente, pelos jornais diários de grande circulação – o que se costuma chamar de “grande imprensa” – visto que tinham maior repercussão e contribuía para informar e formar a opinião a respeito dos temas internacionais. O *corpus* documental⁶ escolhido foram os seguintes periódicos: *O Estado de S. Paulo*, *Jornal da Tarde*, *Folha de S. Paulo*, *Jornal do Brasil*, *O Globo*, *Gazeta Mercantil*, *Jornal de Brasília* e o *Correio Braziliense*, jornais de maior circulação nas principais capitais brasileiras, São Paulo e Rio de Janeiro, e na capital federal, centro de poder nacional. No caso da *Gazeta Mercantil*, mesmo não se situando entre os jornais de maior circulação, tratava-se de um jornal influente junto aos formadores de opinião e que abordava

⁶ Parte da pesquisa documental foi realizada na seção de recortes da Biblioteca do Senado Federal, motivo pelo qual, em várias notícias e editoriais, não aparece a página em que foram publicados, mas somente a data. No entanto, a data é suficiente para a localização do documento, caso o leitor se interesse. Optou-se pela citação da sigla do jornal logo à frente da notícia, coluna ou editorial, tendo em vista que a identificação das correntes de opinião com os respectivos jornais é um dos objetivos da pesquisa e da análise.

preferencialmente temas econômicos, que nos interessam no que se refere à discussão sobre a inserção econômica internacional do Brasil.

Cumprir apontar que, embora a televisão já fosse o meio de comunicação mais difundido e influente em todas as camadas sociais na década de 80, pela própria natureza de seu enfoque jornalístico – breve e sucinto –, esse meio não se constituiu em cenário importante para o debate acerca da política externa.

Além disso, mesmo reconhecendo que outros grupos que compõem a opinião pública, como os partidos políticos e os parlamentares, sejam importantes, a abordagem que se faz neste trabalho sobre os mesmos se concentra em suas manifestações na imprensa, visto que atingiam um grande público e tinham maior repercussão do que aquelas veiculadas por outros canais.

O objetivo desta investigação não é registrar as manifestações sobre todos os aspectos da política externa, o que resultaria prolixo e impraticável. Parte-se da premissa de que um dos aspectos mais importantes, senão o mais, diz respeito à forma como deveria se processar a inserção internacional brasileira em um momento de tantas transformações internas e externas. E esta inserção estava relacionada a fatores como a auto-percepção brasileira, a visão sobre seu modelo de desenvolvimento e a escolha dos seus parceiros externos preferenciais, diante dos constrangimentos e opções que então se colocavam ao Brasil. Assim, pretende-se fazer um recorte destacando a percepção da opinião pública sobre esses aspectos.

Isto porque, no decorrer da pesquisa histórica, ao lidar com as fontes, estas conduziram muito mais a elaboração do trabalho do que foram direcionadas a partir de uma decisão prévia. Trata-se, assim, de uma narrativa fortemente ancorada na preocupação empírica e amparada na grande produção da literatura nacional a respeito do tema. Nesse sentido, a escolha dos eixos de análise foi resultado da constatação, a partir da pesquisa documental, de sua relevância àquele momento. Por perceber que, em linhas gerais, um dos assuntos que mais mobilizava a opinião pública no período – e que, ainda hoje, provoca intenso debate – era a decisão entre, de um lado, a aproximação do Brasil com o Primeiro Mundo, e, mais especificamente, com os Estados Unidos, e, de outro, as relações com os países em desenvolvimento, decidiu-se dedicar dois capítulos a cada uma dessas opções. Dessa forma, dois capítulos são dedicados às relações com os Estados Unidos, divididos cronologicamente entre a primeira (1979-1981) e a segunda fase (1982-1985), e dois capítulos são dedicados às relações com os países em desenvolvimento, divididos tematicamente entre as relações globais e as relações com a Argentina, ponto de partida para o aprofundamento da opção regional. Na abordagem desses eixos, emergem, além da questão óbvia da escolha dos

parceiros preferenciais, os fatores mencionados acima, como a auto-percepção e a visão sobre a inserção internacional e o modelo de desenvolvimento, que se encontrava em crise àquele momento.

A opção por esses eixos de análise não quer dizer que se desconsidera a importância de outros eixos, como o Japão e os países desenvolvidos da Europa Ocidental, com os quais o país tentou aprofundar suas relações com vistas a aumentar sua autonomia. Conforme Lessa, a estratégia conhecida como diversificação de parcerias, “que no plano político foi a expressão de um desejo maior de autonomia em relação aos desígnios norte-americanos, pode ser interpretada, no plano econômico, como um elemento fundamental para a manutenção do projeto de desenvolvimento” (LESSA, 1995, p. 25). No entanto, no que se refere às relações do Brasil com a Europa Ocidental, tal estratégia, em que pese ter sido considerada como uma “vertente redentora” da política externa, angariando forte apoio interno, já começou a mostrar seus limites entre 1977 e 1979, entrando em fase de retração (idem, *ibid.* p.26).

Tampouco se despreza a relevância das relações com outros países asiáticos, como a China, que se constituiu em um mercado crescente para o Brasil. Porém, ainda que as iniciativas de aproximação datem do governo Geisel – a chamada “fase embrionária” (1974-1979) de tais relações–, e tenham sido reforçadas no período Figueiredo, com a primeira visita presidencial àquele país e a elaboração de um quadro político e institucional para a cooperação, com a assinatura de vários acordos, o aprofundamento dessa parceria só veio a assumir maior dimensão, na década de 1990 (idem, *ibidem* p.26).

Assim, por necessidade de delimitação do objeto e também por perceber, a partir da pesquisa realizada, que os temas escolhidos eram mais presentes no debate, optou-se por fazer esse recorte. No primeiro capítulo, realiza-se uma abordagem mais geral sobre o contexto internacional, o ressurgimento do debate sobre política exterior na imprensa e as relações entre o processo de democratização e a política externa brasileira no período, com a consequente manifestação de novos atores, dentre eles os partidos políticos.

Os capítulos seguintes estruturam-se em torno dos três temas acima mencionados. As relações com os Estados Unidos, abordadas nos capítulos segundo e terceiro, ainda que não consideradas como opção preferencial da política externa, como o foram a América Latina e a África, eram uma prioridade inescapável. Isto deriva do fato de que, primeiramente, sendo os Estados Unidos o país hegemônico militar e economicamente no Ocidente – e no mundo – àquele momento, e principal parceiro comercial do Brasil, ainda que seu peso relativo tenha decrescido em alguns momentos, as relações entre os dois países assumiam incontestável relevância, pois a influência norte-americana nos organismos e regimes multilaterais, como o

GATT (General Agreement on Trade and Tariffs), o FMI (Fundo Monetário Internacional) e o Banco Mundial, além de sua influência político-diplomática e militar, acabavam por condicionar, em grande parte, as posições brasileiras. Particularmente, a forma que assumiu a política externa de Reagan, muito incisiva nos aspectos comerciais e políticos, contribuiu para esse peso. Destarte, as manifestações da opinião pública sobre as relações com os Estados Unidos, dada a importância econômica e geopolítica desse país para o Brasil, não se restringiam ao mero aspecto da apreciação de relações bilaterais, visto que ensejavam a discussão de vários temas relevantes a respeito da inserção internacional brasileira naquele período, como a questão da dívida externa; da posição diante da Guerra Fria (ou conflito Leste-Oeste), então reativada; das concepções mais gerais sobre a posição do Brasil em termos econômicos, ideológicos e culturais, ou seja, da auto-percepção brasileira, no denominado conflito Norte-Sul, como um país ocidental, liberal e desenvolvido ou, ao contrário, como um país subdesenvolvido e partícipe do Terceiro Mundo. Além disso, no Brasil, como em toda a América Latina, os Estados Unidos despertavam sentimentos opostos junto às diferentes correntes de opinião: *in extremis*, ou eram objeto de admiração, modelo a ser seguido e parceiro preferencial ou, ao contrário, um país arrogante, opressor e imperialista. O sentimento antiamericano no país foi objeto de várias polêmicas travadas na imprensa.

As relações brasileiras com o chamado Terceiro Mundo⁷, em sua vertente global, são objeto do capítulo quarto. Merecem destaque porque, além de serem uma prioridade declarada do governo iniciado em 1979, tais relações haviam sido, sobretudo a partir do governo Geisel, um importante eixo de fortalecimento do prestígio do Brasil nos fóruns internacionais, e, principalmente, porque haviam sido uma alternativa de diversificação das parcerias econômicas brasileiras, dentro do espírito do “pragmatismo responsável e ecumênico”. A pauta de exportações brasileira, que migrava crescentemente dos produtos primários para os produtos industrializados, encontrava no Terceiro Mundo um mercado promissor. Há que se acrescentar o peso que os países exportadores de petróleo adquiriram no contexto das crises petrolíferas de 1973 e 1979, o que levou o governo a incentivar o comércio com os mesmos para reduzir o déficit da balança comercial, tendo em vista ser o país energeticamente muito dependente do petróleo, adquirido substancialmente pelas importações. Após um crescimento que se mostrou promissor na década de 1970, as relações com o Terceiro Mundo experimentaram sensível declínio nos anos 80, em razão da crise generalizada de

⁷ Embora atualmente esta denominação seja objeto de crítica, optou-se por utilizá-la por ser esta a forma como aparece em praticamente todo o debate. Cf. Seitenfus, diferentes denominações foram atribuídas a esse conjunto de países, e, após o uso de expressões como Terceiro Mundo, subdesenvolvidos, países pobres, a ONU adotou a expressão “países em via de desenvolvimento (PVD)” para designá-los (2005, p. 160).

endividamento, o que limitou as opções de inserção internacional do Brasil. Tais relações merecem destaque, ainda, porque sempre foram objeto de acalorado debate na imprensa brasileira, constituindo-se no mais polêmico dos temas abordados.

O quinto capítulo aborda a percepção da opinião pública manifesta na imprensa sobre a vertente regional das relações brasileiras com os países em desenvolvimento. Mais especificamente, abordam-se as relações com a Argentina. A escolha se explica pelo fato de que a ênfase regional, com destaque para a América do Sul, foi uma opção clara do presidente Figueiredo, reforçada na gestão seguinte, com a assinatura dos tratados que possibilitaram a posterior criação do Mercosul, em 1991. E essa opção mostrou-se como uma das alternativas mais promissoras para minimizar os efeitos negativos dos constrangimentos internacionais do período em estudo, como o endividamento externo, os conflitos comerciais com os países desenvolvidos, sobretudo os Estados Unidos, e a perda de mercados no Terceiro Mundo. Ainda que, teoricamente, a escolha de Figueiredo tenha sido a de dinamizar as relações com toda a América Latina, na prática, o incremento maior e mais significativo se deu com a Argentina, razão pela qual se priorizam essas relações bilaterais em detrimento do restante do subcontinente.

CAPÍTULO 1

O RESSURGIMENTO DO DEBATE SOBRE POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO FIGUEIREDO (1979-1985)

A “Diplomacia do Universalismo”, conduzida no governo de João Batista de Oliveira Figueiredo pelo chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro, manteve, em geral, vários traços do “Pragmatismo Ecumênico e Responsável¹”, denominação atribuída à política externa do governo anterior. Esta, implementada por Azeredo da Silveira no governo de Ernesto Geisel (1974-1979), caracterizava-se pelo esforço para manter a autonomia e a busca pelo desenvolvimento econômico, a atuação coordenada com países do Terceiro Mundo nos foros multilaterais e a busca de novos espaços para os setores mais avançados da economia. Em termos específicos, podem ser apontados como fatores de diferenciação do governo Figueiredo a sensível melhora nas relações com a vizinha Argentina e a redução da intensidade dos atritos políticos com os Estados Unidos, embora os conflitos de interesses nas áreas comercial e econômica tenham permanecido.

No entanto, a tentativa de continuidade não significava a mera repetição. Além do estilo diferente dos chanceleres – Silveira mais incisivo e Guerreiro mais moderado – a política externa teve que passar por várias adaptações. Tais mudanças foram, em grande parte, condicionadas pelas transformações verificadas no sistema internacional², a partir da década anterior, e por fatores internos, que serão analisados a seguir.

1.1. O Cenário internacional

A década de 1980 foi um período de acentuadas mudanças no cenário internacional. De acordo com Almeida,

Do ponto de vista das Relações Internacionais, os anos 1980 podem ser considerados um processo inacabado, uma espécie de canteiro de obras que atua como linha divisória entre duas épocas: a fase clássica da Guerra Fria, por um lado, e uma emergente e algo incipiente nova ordem internacional, por outro (ALMEIDA, 1997, p. 303).

¹ Para melhor definição e caracterização da política externa desse período, consultar: SPEKTOR, Matias. *Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979)* v.47 n.2 Brasília jul./dez. 2004 v.47 n.2 Brasília jul./dez. 2004.

² Adota-se aqui a definição de Sistema Internacional como sendo a rede de pressões e interesses que une os Estados de forma suficientemente estreita que cada um deles deve levar em conta o comportamento dos outros nos seus cálculos. (WATSON, 2004, p. 16).

A ordem que se havia instaurado após a Segunda Guerra Mundial e que servira como padrão de comportamento do sistema internacional nas décadas seguintes sofria sérios abalos. Findo o grande conflito, ficou claro para os Estados Unidos que seu principal inimigo era, a partir de então, a União Soviética, em particular, e o comunismo, em geral. Para combatê-los, era necessário promover o livre comércio mundial e fortalecer a economia de mercado e a democracia na Europa, de forma a evitar o apelo socialista, ainda forte àquele momento. Isso foi feito mediante a implantação do Plano Marshall, na Europa, e a elaboração de uma teia institucional configurada nos acordos de Bretton Woods, articulada, em sua maioria à ONU e apoiada pelos EUA.

Os “trinta anos gloriosos” que se seguiram pareciam assegurar tranquilidade e prosperidade inabaláveis ao capitalismo. No entanto, os anos 70 trouxeram más notícias: as crises do petróleo (1973 e 1979), principal fonte de energia do planeta, provocadas pelos conflitos no Oriente Médio e pela atuação da OPEP como cartel; e uma nova postura do *hegemon* ocidental, fiador da ordem no mundo capitalista, diante das transformações econômicas que se operavam.

A nova postura se manifestava tanto nos aspectos econômico e financeiro como nos aspectos político e militar. No econômico, pela atitude mais agressiva dos Estados Unidos, em sua política comercial, como uma reação ao processo de perda da hegemonia econômica internacional. Arquitecto do arcabouço institucional multilateral que sustentou a ampla liberalização, ancorado na noção de *free trade* (comércio livre), esse país revia, na década de 1970, sua posição, pressionado pelos altos déficits internos e pela perda de competitividade internacional em razão dos novos concorrentes, sobretudo Japão e Comunidade Européia, e, em menor medida, países médios como o Brasil, o México, a Índia e a Coreia do Sul.

Se, no contexto da Guerra Fria, os custos econômicos de ser o patrono do livre comércio eram compensados pelos ganhos políticos e estratégicos, nas décadas seguintes esse raciocínio já não se aplicava, sendo a noção de *free trade* substituída pela noção de *fair trade* (comércio justo). Além disso, os setores econômicos nos quais os Estados Unidos eram mais competitivos (serviços, investimentos e propriedade intelectual) não eram contemplados pelas regras do GATT (General Agreement for Trade and Tariffs), e, portanto, não estavam sujeitos ao mesmo ritmo de abertura dos setores de produtos agrícolas e industriais. Assim, os EUA passam a preferir o unilateralismo – adotando medidas agressivas, como a Super 301³, legislação interna que preconizava a retaliação aos países e práticas julgados desleais - e o

³ Para maior aprofundamento, consultar ARSLANIAN, Regis P. O recurso à Seção 301 da Legislação de Comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil. Brasília: Funag, 1994.

bilateralismo – negociações caso a caso, utilizando-se de seu poder e influência junto às instituições de crédito para pressionar países endividados – em detrimento dos organismos multilaterais.

No aspecto financeiro, a elevação das taxas de juros e o fim da conversibilidade do dólar em ouro, em 1971, foram as soluções adotadas para ajustar as contas deficitárias norte-americanas, o que resultou extremamente prejudicial aos países do Terceiro Mundo, cujas dívidas “explodiram” em razão das novas taxas de juros praticadas. Segundo estudo sobre o período, os contratos firmados a taxas médias de 8% a.a. tiveram que ser liquidados, em 1980, a taxas médias que chegaram a 21,5% a.a (CERVO, 1992, p. 395).

No aspecto político e militar, os dois mandatos de Ronald Reagan (1979 a 1987) trouxeram uma postura mais agressiva, que buscava retomar o protagonismo mundial, após o interregno do governo Carter, de caráter mais afeito ao *soft power*, em razão da denominada “síndrome do Vietnã”⁴. Assim, à revelia das posições da ONU, intervenções armadas foram praticadas na América Central e no Afeganistão e foi iniciada a Guerra nas Estrelas⁵, proposta por Reagan.

Essa década assiste ao fim da “détente”, ao recrudescimento e, espetacularmente, ao fim da Guerra Fria, com as mudanças na União Soviética no meio da década (*Perestroika e Glasnost*) e a sua derrocada, juntamente com o comunismo do leste europeu, ao final. Tal situação colocava os Estados Unidos em uma posição bem mais confortável para reger o sistema internacional, limitando o poder de barganha e a importância estratégica dos países do Terceiro Mundo, em especial, da América Latina.

Do ponto de vista econômico, as transformações tecnológicas e organizacionais da produção reduziram grandemente a competitividade dos países em desenvolvimento, cujas economias ainda se concentravam no setor primário, sujeito à deterioração progressiva dos preços no mercado internacional. Aumentou-se, assim, a distância que separava países ricos e pobres e reforçou-se a divisão internacional do trabalho, com a ascensão dos países industrializados aos setores mais avançados em tecnologia e conhecimento, como informática e serviços, e a permanência dos demais países nos setores agrário e extrativo de minérios, ou, no máximo, no setor industrial de menor valor agregado.

⁴ Atribui-se essa expressão ao receio, por parte dos Estados Unidos, de praticar uma política externa intervencionista após o fracasso na Guerra do Vietnã, terminada em 1975, intervenção à qual a opinião pública se opôs radicalmente. É denominado *soft power* (poder brando) o poder gerado pelo convencimento, autoridade moral e legitimidade de um país, em oposição ao *hard power*, poder militar. NYE, Joseph. *O paradoxo do poder americano*. São Paulo: Ed. UNESP, 2002.

⁵ Nome pelo qual ficou conhecido o Programa de Defesa Estratégico, (SDI, na sigla em inglês) anunciado pelo presidente Reagan ao Congresso em março de 1983, para se defender de mísseis inimigos.

Toda a fragilidade acarretada aos países em desenvolvimento por tais transformações teve, ainda, o efeito político de “inverter o ônus” em sua direção, ou seja, no discurso dos países desenvolvidos, elevaram-se ao primeiro plano da agenda internacional alguns temas – direitos humanos, narcotráfico, meio ambiente – nos quais os países mais pobres figuravam como infratores. Estes passam, então, de “vítimas” das agruras do capitalismo, nos anos cinquenta a setenta, a “vilões” do sistema internacional (CORRÊA, 1996).

As conseqüências de tais mudanças foram, em sua maioria, nefastas para a América Latina e para o Brasil. Assim, reforçado pelo cenário internacional, o contexto brasileiro da década de 1980 era cada vez mais propício à eclosão de descontentamentos, à politização do debate em torno da política externa e ao recrudescimento das pressões da opinião pública no processo de tomada de decisões, seja em questões internas ou externas.

1.2. O ressurgimento do debate

A participação da opinião pública brasileira na discussão sobre política externa pode ser registrada desde o início da nossa formação como Estado Nacional, uma vez que a própria independência em relação a Portugal foi objeto de intensos debates na camada mais influente da sociedade. A partir de então, os fatos de maior repercussão nas relações internacionais do Brasil, no período imperial, como o reconhecimento da independência, as relações com a Inglaterra, a questão do tráfico negreiro, a delimitação de fronteiras, a Guerra do Paraguai, dentre outros, estiveram na pauta de assuntos da imprensa e do Parlamento nacionais, ainda que não mobilizassem parcelas significativas da população (MANZUR, 2000).

Com a proclamação da República, permanece a questão das fronteiras, habilmente conduzida na gestão do Barão do Rio Branco no Ministério das Relações Exteriores, e entram em pauta novos temas, como a oposição entre o americanismo e a vinculação com a Europa e a participação do Brasil na Primeira Guerra Mundial. Todas essas questões tiveram uma razoável participação da opinião pública, conforme analisa Tânia Manzur. No entanto, foi a partir de 1930, com o governo de Getúlio Vargas, que se verificou um aumento significativo do envolvimento da população com os assuntos relativos à inserção internacional do Brasil, tendo esse fenômeno atingido seu auge nos governos de Jânio Quadros e de João Goulart.

O governo Jânio Quadros marcou-se pelo envolvimento crescente da opinião pública nos assuntos internacionais (...). A forma como o Brasil deveria inserir-se no contexto internacional foi um dos temas mais freqüentes na

imprensa, no Parlamento, na opinião expressa pelos grupos de pressão existentes no Brasil naquele momento. (...) Mas ainda que todo esse envolvimento aparentemente representasse uma enorme novidade na cena política, econômica e social brasileira, na verdade foi fruto da consolidação de uma prática já existente em governos anteriores (...). A atenção dos grupos formadores da opinião brasileira aos temas internacionais teve seu ápice no governo Quadros, mas surgiu da evolução de uma tendência surgida em tempos mais remotos, mas paulatinamente consolidada como eixo da política exterior do país a partir dos anos 30: a preocupação com a promoção do desenvolvimento nacional (MANZUR, 2000, p. 64-65).

Assim, o tema do desenvolvimento esteve no centro do debate político nacional e a política exterior tinha um papel a desempenhar na consecução desse objetivo. A esse respeito, referindo-se aos governos de Jânio Quadros (1961) e de João Goulart (1961-1964), destacavam-se quatro correntes de opinião, assim denominadas e classificadas por Tânia Manzur: a) liberal-associacionista, b) liberal-nacionalista, c) universal-independentista e d) radical-nacionalista (MANZUR, 2000, p. 86-92). Tais correntes, descritas a seguir, serão utilizadas neste trabalho como categorias explicativas para a década de 1980.

A primeira corrente se proclamava ocidentalista e favorável à manutenção de relações privilegiadas com os Estados Unidos, pois somente esse país teria condições econômicas, políticas e militares para conter a expansão comunista, além do fato de que a opção pelo liberalismo econômico, patrocinada pela potência norte-americana, era o modelo preconizado de inserção brasileira na economia mundial.

A segunda corrente também era pró-ocidental e rejeitava a propagação do comunismo, mas, diferentemente da anterior, não defendia a associação aos Estados Unidos e pregava um papel mais proeminente do Brasil no cenário internacional, atuando como um líder dos países subdesenvolvidos. O liberalismo que defendiam tampouco era ortodoxo a ponto de negar completamente uma intervenção estatal reguladora na economia.

O universal-independentismo não considerava a ameaça comunista como algo relevante e pregava a ampliação das relações internacionais do Brasil, aí incluída a URSS, o leste europeu e o Terceiro Mundo em geral. Defendia o fortalecimento da democracia e a independência brasileira em relação aos dois blocos rivais na Guerra Fria, pois a percebia como estabilizada pela coexistência pacífica. Segundo essa corrente, o Brasil deveria fortalecer o movimento terceiro-mundista e o caráter nacionalista de sua economia, sem, no entanto, torná-la autárquica.

Os representantes da última corrente, o radical-nacionalismo, preferiam relações privilegiadas com os países do bloco socialista ao aprofundamento da dependência em relação aos Estados Unidos, país pelo qual nutriam declarada antipatia, e aos organismos

internacionais, como o FMI (Fundo Monetário Internacional). Condenavam a remessa de lucros ao exterior e reivindicavam reformas internas estruturais, mas apenas uma minoria se declarava adepta da ideologia comunista.

Em razão do acirramento da crise política e econômica que se verificou ao longo dos dois governos acima mencionados, houve uma radicalização de opiniões, tanto relativas à política interna quanto à política externa. Isto provocou, ainda conforme Tânia Manzur, um reagrupamento das tendências em dois grandes blocos. O primeiro bloco, chamado liberal-ocidentalismo, conciliava as posições dos liberal-associacionistas com aquelas dos liberal-nacionalistas, enquanto que o segundo bloco, denominado nacional-revisionismo, agregava partidários dos universal-independentistas e dos radical-nacionalistas.

Pois bem, esta radicalização acabou contribuindo enormemente para a alternativa autoritária que se efetivou no Brasil: o golpe militar de 1964. Esse desfecho apontava para a vitória do primeiro grande bloco, os liberal-ocidentalistas, embora vários de seus componentes fossem defensores da democracia liberal e julgassem ser o golpe uma solução temporária com vistas a restaurar brevemente as instituições democráticas. No entanto, o caráter ditatorial que logo se afirmou e, em 1968 se aprofundou, abafou quase que completamente o debate político, tanto a respeito das questões internas quanto da política externa brasileira.

O debate sobre a política externa brasileira, embora não totalmente inexistente nos quatro primeiros governos militares, só irá começar a retomar uma dimensão significativa com a abertura política do governo Figueiredo. E o que chama a atenção é que, apesar das inúmeras transformações pelas quais o país e o mundo haviam passado em uma década e meia, o debate renasce de forma muito semelhante à qual ele havia sido interrompido. Melhor dizendo, os dois grandes blocos político-ideológicos identificados por Tânia Manzur, com algumas modificações, reaparecem com bastante nitidez no início dos anos 1980 e a disputa entre eles a respeito da política exterior ocupa grande espaço na imprensa e se manifesta também entre partidos políticos e intelectuais. As modificações referem-se ao fato de que, na primeira corrente, a ênfase nacionalista havia declinado em favor de uma postura que defendia maior autonomia brasileira e maior diversificação das parcerias, aí incluído, com destaque, o Terceiro Mundo, mas já começava a questionar o nacionalismo econômico e o intervencionismo estatal. Percebe-se que, de início, há uma pequena prevalência das opiniões próximas ao grande bloco denominado nacional-revisionista e, especificamente, à sua vertente universal-independentista, mas, ao longo da década, a corrente liberal-ocidentalista vai ampliando seu espaço. Visões mais radicais, próximas ao que Tânia Manzur denominou

radical-nacionalismo, apareciam eventualmente, mas raramente na grande imprensa, exceto como visões pessoais de intelectuais ou de parlamentares. Por esse motivo, ao utilizarmos as categorias explicativas propostas por essa autora, denominaremos o grande bloco que se opunha aos liberal-ocidentalistas de universal-independentistas e não de nacional-revisionistas.

A corrente liberal-ocidentalista não mudou de conteúdo, defendendo com veemência os valores da “civilização ocidental” (livre-mercado e democracia) e o pertencimento do Brasil a esse grupo cultural; o estreitamento das relações com os Estados Unidos; a abertura do mercado interno e o combate ao bloco comunista. Houve, entretanto, uma mudança de ênfase, na medida em que a defesa da aproximação aos Estados Unidos não era incondicional e automática, incluindo críticas ao protecionismo e a elementos da política externa desse país (sobretudo a de Jimmy Carter). Além disso, embora permanecesse a crença da necessidade de posicionamento em relação à Guerra Fria, não imperava mais uma visão tão “paranóica”, como havia sido em décadas anteriores, exceto por algumas manifestações esporádicas.

Entre os meios de comunicação mais difundidos – a chamada “grande imprensa” – os jornais *O Estado de S. Paulo*, *Jornal da Tarde*, o *Jornal do Brasil* e *O Globo* expressavam com mais nitidez as idéias da corrente liberal-ocidentalista e os dois primeiros já manifestavam uma visão bastante crítica em relação à política externa de Geisel e Azeredo da Silveira, cujas linhas gerais se mantiveram no governo seguinte, ainda que reconhecessem em Guerreiro inúmeras qualidades que não atribuíam ao seu antecessor. Embora a *Gazeta Mercantil* e a *Folha de S. Paulo* também defendessem ideais afins, não manifestavam, com tanta frequência e veemência, críticas à política externa de Figueiredo e ao Universalismo. Este último jornal abria espaço para várias opiniões, muitas delas divergentes entre si, mas não era tão opinativo quanto os dois primeiros, que dedicavam freqüentes e calorosos editoriais aos temas da política externa. Na *Folha de S. Paulo*, as críticas e apoios mais incisivos apareciam em artigos assinados, que não expressavam necessariamente a visão do jornal, mas sim a visão pessoal dos articulistas (tanto internos quanto externos ao jornal). Aquela era expressa nos editoriais, que, bem menos freqüentemente discutiam os assuntos estrangeiros e tanto manifestaram apoio, no início do governo, como algumas críticas, mais ao final, como será visto. Em resumo, esse jornal, embora, em linhas gerais, professasse os ideais liberais, não pode ser enquadrado rigorosamente em apenas uma das correntes acima citadas.

Por sua vez, o *Jornal de Brasília* e o *Correio Braziliense*, mesmo não podendo ser classificados, de forma alguma, como nacional-revisionistas no que diz respeito à política interna, demonstravam forte apoio à política externa defendida por esta corrente, podendo ser

classificados de universal-independentistas. Manifestavam frequentemente apoio às decisões do Itamaraty e, especialmente, elogiavam a atuação do chanceler Saraiva Guerreiro. Defendiam relações cordiais com os EUA, mas as críticas a esse país eram freqüentes (sobretudo no primeiro jornal), com muito mais ênfase na autonomia e independência do Brasil do que no alinhamento, sobretudo no que se refere à Guerra Fria, que encenava na América Central um de seus principais atos. Coerentes com essa visão, embora não refutassem o pertencimento do Brasil ao mundo ocidental, valorizavam enfaticamente a aproximação com o Terceiro Mundo, no qual o Brasil exerceria forte liderança.

Enfim, o debate sobre a política exterior voltou a ser um tema freqüente na imprensa e vários artigos e editoriais eram dedicados a ela. Mesmo não tendo terminado completamente o ciclo autoritário, a liberalização política efetivada sob o governo militar de Figueiredo permitiu uma grande liberdade de imprensa, visto que as críticas ao governo, tanto em aspectos relativos à política interna quanto à externa, eram freqüentes. Aliado a esse fato, o processo de globalização, que se fortalecia, e ao qual o Brasil tentava resistir parcialmente, trazia novos questionamentos a respeito da inserção internacional do país.

1.3. Regime político e política exterior em um contexto de democratização

Em artigo que propõe uma reflexão sobre as relações entre as instituições democráticas e a política exterior, Lima (2000) argumenta que os processos, normalmente articulados, de liberalização política e abertura econômica, verificados a partir dos anos 80 do século XX, teriam por efeito politizar a discussão sobre política externa e aumentar o papel do componente doméstico na sua formulação.

A autora parte de uma incursão teórica em que contesta os dois argumentos mais notórios a respeito da dificuldade de se compatibilizar regimes democráticos e política exterior, quais sejam: o que defende a especificidade da política externa e o que enfatiza as deficiências institucionais da democracia. Ao problematizar tanto a identificação entre interesse nacional e interesse do Estado quanto a racionalidade, coesão e autonomia implícita do ator estatal, que resultariam no “primado da política externa”, pressupostos do pensamento realista, Lima questiona a separação essencial entre política externa e política doméstica. “Para os autores realistas, a ‘boa política externa’ é aquela que está de acordo com os interesses nacionais, cujo conteúdo só é conhecido pelos ‘verdadeiros estadistas’, intérpretes da vontade nacional, e cuja viabilidade pode ser impedida pela democracia” (LIMA, 2000, p.

274). E, mais adiante, prossegue a autora, “a premissa do ator unitário, além de postular a especificidade da política externa, praticamente elimina da análise qualquer causalidade ou condicionante doméstico da política internacional, muito particularmente a natureza de seu sistema político” (LIMA, 2000, p. 284).

No entanto, o que interessa mais diretamente ao presente trabalho é a parte em que a autora aborda a relação entre “interesse nacional, conflito distributivo e política exterior em contextos poliárquicos” (idem). Aqui, Maria Regina aponta a limitação da definição de interesse nacional como somente a defesa da sobrevivência e da integridade territorial, em obediência ao princípio da auto-ajuda (*selfhelp*). Isto porque, tal definição só se aplicaria às ações de caráter geral, que não fossem objeto de controvérsia interna, ou seja, “só se aplica a situações em que objetivos ‘core’ do Estado estejam ameaçados” (ibidem, p. 286).

A esta definição, de caráter dedutivo, a autora, partindo da contribuição de Krasner, opõe outra de caráter indutivo, pois seria mais adequada a contextos democráticos, uma vez que assume que o interesse nacional é contingente, e não pré-determinado. Por conseguinte, pode ser objeto de conflitos domésticos em sua definição e, conseqüentemente, na inspiração de políticas públicas, dentre elas a política externa. Dessa forma, somente as ações do Estado que não trazem custos ou benefícios a alguns grupos sociais particulares, isto é, que não têm conseqüências distributivas domésticas se qualificariam como de interesse nacional. As demais decisões seriam o resultado da disputa interna de poder entre atores domésticos.

No que diz respeito ao contexto aqui estudado, os anos 80 testemunham o fortalecimento do processo de globalização e, segundo a autora:

A globalização, no sentido amplo de internacionalização da economia e de diversos fenômenos sociais, fomenta a superação da fronteira interno/externo e, conseqüentemente, a internacionalização da agenda doméstica com a incorporação à esfera da decisão legislativa de questões de política externa, questões que previamente estavam restritas ao Executivo. A integração à economia internacional e a abertura econômica contribuem para a politização da política externa em vista dos impactos distributivos internos da maior participação no comércio internacional, uma vez que em uma economia aberta há ganhos e perdas diferenciados frutos de decisões e negociações internacionais (ibidem, p. 287).

Quando tal conflito distributivo ocorre em regimes autoritários, a questão se resolve pelo favorecimento dos grupos ligados mais diretamente ao governo, sem que se permita expressar os descontentamentos. No entanto, quando o conflito ocorre em contextos de democratização, os descontentamentos se transformam em pressões políticas que influem no processo decisório. “Dessa forma, tanto a internacionalização econômica quanto a

liberalização política desafiam o processo tradicional de formação da política externa. Afinal, onde está o interesse nacional quando a ação do Estado tem conseqüências distributivas domésticas?” (ibidem, p. 287). Nesse momento, as “forças de pressão” a que se refere Duroselle começam a adquirir maior dimensão, e a imprensa torna-se um dos canais mais importantes para sua manifestação.

O processo de abertura política, iniciado no governo Figueiredo, fará emergir progressivamente as manifestações da sociedade, questionando a idéia monolítica de interesse nacional, tão propalada à época da ditadura. Se, conforme Letícia Pinheiro, a política externa a partir de Castello Branco “encontrava-se ‘protegida’ das pressões democráticas” (PINHEIRO, 2004, p. 39) e, em Geisel, de acordo com o professor Ronald Schneider, a opinião pública era irrelevante para sua formulação (JB, 04/03/1979), a partir da abertura as manifestações se avolumam, seja em assuntos de política externa ou de política interna. É relevante registrar que o debate em torno das questões internacionais já se mostrou, desde o início do governo Figueiredo, bastante presente na imprensa nacional e as correntes de opinião já polemizavam com bastante liberdade, em que pese ainda não se tratar de um regime plenamente democrático.

1.4. Política externa e modelo de desenvolvimento

Contribuiu para o acirramento da discussão o fato de que a legitimidade do regime militar já se encontrava bastante abalada no início do governo Figueiredo, dentre outras causas, pelo fato de que a principal fonte dessa legitimidade, o “milagre econômico”, se debatia em crises. Além disso, a falta de liberdade, as denúncias de tortura e repressão afetavam a credibilidade dos militares.

No entanto, em relação à política externa, há que se ressaltar que esse governo ainda gozava, em seu início, de razoável apoio da opinião pública, assim como seus antecessores Ernesto Geisel e Emílio Médici. Isto porque a política exterior empreendida pelos governos militares, com exceção de Castello Branco, retomou alguns pressupostos da política externa dos governos anteriores ao golpe, que gozavam de apoio de distintos setores da sociedade. Conforme Cervo, após o período 1964-67:

(...) o regime militar recuperou em pouco tempo as tendências da política externa brasileira, acopladas ao nacionalismo, ante a perspectiva de se poder utilizar a variável externa como instrumento apto a preencher requisitos para

o desenvolvimento, na linha dos esforços empreendidos por Vargas e Kubitschek e dos princípios inerentes à Política Externa Independente do início dos anos 60 (1992, p. 331).

Essa política externa não era uma estratégia isolada, visto que se associava a um modelo de Estado, denominado desenvolvimentista. Na história das relações internacionais brasileiras, de acordo com estudo elaborado por Cervo, que construiu tais conceitos por meio de observação empírica do “laboratório da história”, verifica-se, grosso modo, a existência de quatro grandes paradigmas. Tais paradigmas, longe de constituírem-se em arcabouço rígido, contribuem por permitir maior inteligibilidade ao objeto histórico, não se restringindo aos objetivos proclamados pelos “Homens de Estado”, mas tentando articular esse elemento a suas ações efetivas e a outros componentes. Trata-se de um elemento não apenas cognitivo, mas também operacional. Conforme seu proponente:

Em primeiro plano, por trás de um paradigma, verificamos a existência de idéia de nação que um povo – ao menos seus dirigentes – faz de si mesmo, a visão que projeta do mundo e o modo como percebe a relação entre esses dois elementos. Tais pressupostos nos levam ao conjunto de valores cultivados, ou seja, à identidade cultural, que condiciona os desígnios duradouros da política exterior. O paradigma comporta uma cosmovisão, a imagem que uma determinada formulação conceitual projeta dos outros povos, nações ou do mundo todo. Em segundo plano, o paradigma comporta percepções de interesse. A leitura que os dirigentes fazem dos interesses nacionais – sociais, políticos, de segurança, econômicos, culturais – modifica-se com a mudança do paradigma. Em terceiro plano, o paradigma envolve a elaboração política. Nesse sentido, condiciona tendências de médio ou longo prazos, como também explica suas rupturas. Ou seja, envolve o modo de relacionar o interno ao externo e a manipulação da informação para estabelecer o cálculo estratégico e a decisão (idem, 2003, p. 4).

O primeiro paradigma a orientar as ações brasileiras, entre o século XIX e 1930, foi o liberal-conservador, que, ao incorporar os valores da sociedade internacional⁶ européia, acatou o liberalismo político, o livre-comércio e a divisão internacional do trabalho, delegando função agro-exportadora à economia brasileira, com a exceção de pequenos ensaios industrializantes. Levava-se em conta, na formulação do interesse nacional, apenas (e mesmo assim, parcialmente) os interesses das elites latifundiárias e do governo (ibidem p. 6 e 7). Cervo assim resume as relações econômicas internacionais desse período: “exportações primárias e importações industriais, prestígio externo como convinha a oligarquias de

⁶ “Este conceito, proposto pela Escola Inglesa (conjunto de estudiosos que participaram do Comitê Britânico para a Teoria da Política Internacional, que se reuniu entre 1959 e 1984), significa um estágio em que, ao sistema internacional, incorpora-se uma cultura, um conjunto de valores e normas que dão coesão e certa legitimidade às práticas e regras daquele sistema” (WATSON, 2004, p. 13; 16).

dominação interna e crédito junto à praça de Londres para enfrentar eventuais problemas de balanço de pagamentos” (ibidem. p.8).

A Revolução de 1930, que levou Getúlio Vargas ao poder, expressou os descontentamentos das novas classes que haviam se fortalecido numérica e politicamente com o processo de urbanização e de industrialização nas principais cidades do país. Com a ascensão de novos grupos sociais ao cenário político, antes monopolizado pelas oligarquias regionais, fato aliado às oportunidades proporcionadas pela Primeira Guerra Mundial e pela posterior crise de 1929, que provocou a retração dos mercados exportadores de produtos industriais ao Brasil, era natural que emergisse um novo modelo de desenvolvimento para tentar traduzir as novas demandas e entrar em sintonia com a opinião pública. De acordo com Cervo: “As condições para a gênese de novo paradigma de relações internacionais estavam assentadas. Os dirigentes rompem com a *diplomacia da agroexportação* e conferem nova funcionalidade ao Estado, contando com o apoio do pensamento diplomático, da imprensa e da opinião pública popular” (grifo original) (ibidem, p.9). Nesse período, não se verificou o denominado conflito distributivo, uma vez que o desenvolvimento e a modernização econômica do país eram objetivos almejados por praticamente todos os setores da sociedade, ainda que houvesse algumas divergências a respeito dos caminhos a serem trilhados.

O modelo desenvolvimentista, de forte inspiração nas análises produzidas pela CEPAL (Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina), pode ser definido, segundo Bielchowsky e Mussi, a partir de várias características.

O ‘desenvolvimentismo’ foi a ideologia de transformação da sociedade brasileira cujo projeto econômico teve, na fase que vai até 1980, os seguintes postulados principais: i) A industrialização integral é o caminho para superar a pobreza e o subdesenvolvimento no Brasil; ii) Não há possibilidade de conquistar uma industrialização eficiente mediante o jogo espontâneo das forças de mercado, e por isso é necessário que o Estado planeje o processo; iii) O planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos para promover esta expansão; iv) O Estado deve, ainda, orientar a expansão, captando e orientando recursos financeiros, provendo estímulos especiais, e realizando investimentos diretos naqueles setores nos quais a iniciativa privada é ineficiente(2005, p.4).

Há, ainda, um componente importante nesse modelo que é a estratégia de substituição de importações, caracterizada pela adoção de políticas protecionistas e incentivos para os setores da indústria cuja produção se deseja incrementar. Alcançado certo grau de maturidade e eficiência no setor, caminha-se, muitas vezes, para o processo de substituição de exportações. No que se refere à fonte de financiamentos para essas políticas, há variações de

ênfase quanto à sua origem, se nacional ou internacional e, em cada uma dessas hipóteses, se privada ou estatal. Tais escolhas variaram, ao longo do tempo, de acordo com as possibilidades internas e externas.

Esse paradigma, no que concerne às características e funções destinadas ao setor externo, assim se apresenta:

a) consciência da transição; b) desenvolvimento como vetor da política exterior; c) realismo de conduta. E confere nova funcionalidade ao setor externo, inventando o modelo de inserção internacional: a) realizar interesses de uma sociedade complexa; b) conceber o desenvolvimento como expansão da indústria; c) prover de eficiência a política exterior mediante autonomia decisória, cooperação externa, política de comércio exterior flexível e não doutrinária, subordinação da política de segurança, da guerra e da paz, aos fins econômicos e negociação simultânea com os grandes e os vizinhos (CERVO, 2003, p. 9).

Embora tendo sofrido várias mudanças ao longo do tempo, configuradas, por exemplo, na Equidistância Pragmática do primeiro governo Vargas, ou na Barganha Nacionalista do seu segundo governo⁷; na OPA (Operação Pan-Americana), de Juscelino Kubitschek; na PEI (Política Externa Independente), de Jânio Quadros e João Goulart, e no Pragmatismo Responsável, de Geisel, resultado de adaptações às diferentes conjunturas internas e externas, tal paradigma manteve fortes traços de continuidade. Considerando a política externa como um mecanismo fundamental de suporte ao desenvolvimento do país, por ser uma forma de obtenção de recursos financeiros e tecnológicos, manteve como vertentes principais a busca de autonomia, a procura pela universalização e diversificação dos contatos econômicos, com o fim de reduzir a vulnerabilidade, além dos tradicionais princípios de respeito à ordem jurídica internacional e defesa da autodeterminação.

No entanto, embora em linhas gerais as ações da política externa obtivessem considerável apoio social, o modelo desenvolvimentista que lhe inspirava perdia fôlego. Assim, ainda que tal modelo tenha obtido várias conquistas, como um avanço industrial sem precedentes na América do Sul, avanço este que não se restringiu ao setor de bens de consumo, mas atingiu os bens de produção, ele encontrou seu esgotamento no período em tela. O modelo “evoluiu para uma fase de crises e contradições” (CERVO, 1992, p. 387). A crise da dívida minava os recursos de que o Estado dispunha para investir, já que os

⁷ Expressão elaborada por Gerson Moura para designar a postura de Vargas durante a Segunda Guerra Mundial, que oscilou entre o apoio à Alemanha e aos EUA para aumentar o poder de negociação, o que lhe rendeu o financiamento da Usina de Volta Redonda por esse último país; a Barganha Nacionalista refere-se à tentativa de obter o apoio de Washington ao desenvolvimento econômico, já que o capital nacional era insuficiente para financiar a industrialização, por meio de retribuição em apoio político-estratégico. (PINHEIRO, 2004, p. 23-27).

empréstimos externos eram usados apenas para a rolagem da mesma, e necessidade de ceder em algumas negociações externas afetava a coerência do modelo. Paralelamente, a abertura política deixava brotar os inúmeros descontentamentos da sociedade civil, tanto à esquerda quanto à direita, retirando em parte a legitimidade interna e o apoio de que esse modelo havia gozado anteriormente.

As conquistas decorrentes do desenvolvimento atingido até então foram praticamente minimizadas na “década perdida”. Embora o universalismo praticado desde governos anteriores (consubstanciado em novos mercados como a China, o Oriente Médio e os países socialistas) tenha conseguido ampliar mercados, aumentar e diversificar as exportações brasileiras, os recursos daí originados eram praticamente consumidos no pagamento da dívida. A crise econômica daí decorrente e as diversas e descontínuas tentativas de solucioná-la só agravaram o quadro.

Dessa forma, a década de 1980 caracteriza-se como um momento de transição não apenas política, mas também do modelo econômico adotado no Brasil e de sua forma de inserção internacional. Verificou-se, então, a transição aos novos modelos de Estado que se implantariam na América Latina na década de noventa, a saber, os modelos denominados por Cervo de “Estado Normal e Estado Logístico”, ambos influenciados pelo neoliberalismo e condicionados pela globalização, mas, conforme o autor, aquele, de forma acrítica, aceitando seus pressupostos *in totum*, sem análise da adequação às especificidades, e este, propondo uma inserção madura, a partir de uma articulação com a sociedade e o setor privado (ibid. p. 457-459).

O Estado Normal, do qual a política econômica do ministro argentino da economia, Domingos Cavallo, foi o maior exemplo, angariou apoio em vastos setores da opinião pública nos anos noventa, apoiado por uma comunidade epistêmica neoliberal de peso. No entanto, quando o seu corolário, o denominado Consenso de Washington, ao longo dessa década, não demonstrou a eficiência apregoada na América Latina, algumas revisões se fizeram necessárias e o paradigma logístico passou a conviver com o anterior.

Conforme outro autor, os constrangimentos internacionais limitaram sobremaneira as possibilidades e opções de que o Brasil, juntamente com outras potências médias e/ou países recém industrializados, dispunham até então, embora, por outro lado, na segunda metade da década, algumas alterações, como o fim da Guerra Fria e o distanciamento dos Estados Unidos das questões estratégicas na América do Sul, viriam abrir a oportunidade de um maior espaço de atuação regional para o Brasil.

Assim, verificaram-se as mudanças, e Ricardo Sennes sustenta que não se trataram apenas de mudanças táticas ou conjunturais, mas da substituição da matriz⁸ da política externa brasileira: “o Brasil passou de uma matriz de política e estratégia internacional, construída nos anos 70 e consolidada nos governos Geisel (nos seus aspectos multilaterais e bilaterais) e Figueiredo (no aspecto regional), para outra matriz que emerge no fim da década de 80 e início da de 90” (2003, p. 11).

De uma matriz calcada no nacional-desenvolvimentismo (que implica em políticas nacionalistas, protecionistas e com forte intervenção estatal), na auto-percepção como potência emergente e no fortalecimento das relações com o Terceiro Mundo, passou-se a uma matriz calcada na auto-percepção como grande mercado emergente, na abertura ao comércio internacional, na maior adesão aos regimes internacionais e órgãos multilaterais e no fortalecimento da atuação regional (na América do Sul).

Tais mudanças, conforme se mencionou, não ocorreram todas no governo de Figueiredo. Porém, os fatores de crise que motivaram as mudanças já se encontravam presentes.

A entrada do Brasil na década de 80 é marcada pela conduta de uma política externa cujas bases haviam sido estabelecidas e consolidadas ao longo da década de 70 no governo de Geisel (1974-1978) e início do governo de Figueiredo (1979-1980). O restante do governo Figueiredo (1981-1984) e a parte inicial do governo de Sarney (1985-1986) caracterizaram-se pelo esforço de manter inalteradas as estratégias e políticas externas do período anterior em um ambiente internacional, sob vários aspectos, cada vez mais hostil e adverso. Foi a partir da segunda metade do governo Sarney (1987-1989) que as bases da política externa brasileira iniciaram um forte processo de reversão e mudanças, ainda que vários sinais dessas mudanças pudessem ser observados nos anos anteriores (idem, *ibidem* p. 37-38).

Não é objeto deste trabalho a análise das novas características assumidas pela matriz, ou pelo modelo, implantados na passagem da década, mas tão somente recuperar o debate que se processou sobre a política externa e abordar a percepção, pela opinião pública, da crise da matriz que se esgotava e das opções que se colocavam ao país, tendo em vista que o consenso começava a se esfacelar. No debate, aparecem tanto concepções ligadas ao modelo em crise quantos às vertentes Normal e Logística de Estado, apontadas por Cervo, bem como elementos de auto-percepção mencionados por Sennes.

⁸ Conforme esse autor “a noção de matriz diz respeito aos contornos mais gerais da política externa de um país e busca determinar a forma pela qual ele concebe a dinâmica do sistema internacional; identifica as ameaças e possibilidades que esse sistema representa para seus próprios objetivos; dimensiona suas potencialidades, recursos, fraquezas e capacidade de ação internacional; projeta os objetivos e interesses dos outros agentes que atuam no sistema internacional; e planeja uma inserção nesse sistema do modo que considera o mais vantajoso possível” (SENNESES, 2003, p. 36).

Como se disse, algumas fissuras ao propagado consenso em torno da política externa já se manifestavam no início da gestão Saraiva Guerreiro⁹ e se avolumaram ao final, como será visto ao longo desta tese. Percebiam-se, naquele momento, claros sinais de crise do modelo de Estado desenvolvimentista e, conseqüentemente, a política externa a ele acoplada se tornava, cada vez mais, objeto de controvérsias. O endividamento externo foi um dos fatores que mais limites impôs àquele modelo, pois “inviabilizou progressivamente a capacidade do Estado brasileiro de continuar sustentando sua política protecionista de desenvolvimento industrial e conduzir, ao mesmo tempo, uma política externa de caráter independente, com pretensões de construir um espaço próprio para suas ações” (SENNES, 2003, p. 93). A necessidade de obter saldos positivos na balança comercial, para saldar os compromissos, entrava em choque com a manutenção de barreiras que visavam a fortalecer determinados setores industriais nacionais. E a obtenção de tais saldos, a partir do início da década, encontrava fortes dificuldades a partir de exportação para os mercados recém conquistados, sobretudo no Terceiro Mundo, levando o país a uma involuntária reconversão aos mercados tradicionais, sobretudo o dos Estados Unidos.

Dessa forma, uma das discussões centrais que se processou, em razão da mencionada crise do modelo desenvolvimentista, foi a escolha entre a necessidade e conveniência de aproximação com os Estados Unidos, por um lado, ou, por outro, de aproximação com o Terceiro Mundo, fosse em sua vertente universal ou regional.

1.5. O debate na imprensa durante a abertura política

Iniciado em 1964, após a deposição de presidente João Goulart, o regime militar brasileiro começou a mostrar sinais de crise e perda de legitimidade na primeira metade da década de 1970. Particularmente emblemática desse fenômeno foi a vitória inesperada do partido da oposição, o MDB (Movimento Democrático Brasileiro), nas eleições legislativas de 1974. A partir de então, os líderes do regime, como o General Golbery do Couto e Silva, começaram a articular um processo destinado a reconduzir, gradualmente, as instituições políticas ao Estado de Direito e à democracia. Tal processo, controlado por esses líderes, foi

⁹ Também a esse respeito ver: FERREIRA, Túlio Sérgio Henriques. O Universalismo e os seus Descontentes: A Política Exterior do Brasil no Governo Figueiredo (de 1979 a 1985). Dissertação de Mestrado, IREL, UnB, 2006.

denominado de “distensão” no governo de Ernesto Geisel (1974-1979) e de “abertura” no governo de João Batista de Oliveira Figueiredo (1979-1985).

Desde que o último presidente militar chegou ao Palácio do Planalto, já se instalara na imprensa o debate sobre as mudanças de rumo que o país deveria adotar. No que se refere à política externa, havia manifestações em abundância que apontavam a necessidade de maior participação da sociedade civil na sua formulação, tendo em vista o processo de democratização. Não se tratava de um descontentamento geral com a política externa do governo anterior, em particular, ou com a política exterior do regime que se encaminhava para o ocaso, visto que a mesma era mencionada, por vários jornais, como sendo objeto de aprovação, senão unânime, como alguns diziam de forma exagerada, pelo menos de grande parte da população.

Tampouco se tratava de uma oposição generalizada ao Itamaraty, que costumeiramente era mencionado como uma instituição bastante competente e qualificada, atributos estes, conforme se dizia, reconhecidos até internacionalmente. Aliás, embora a Casa de Rio Branco tenha mantido um grau de autonomia maior que a maioria dos ministérios¹⁰, era de conhecimento geral que a formulação da política externa não era atributo exclusivo da mesma, visto que a área militar e os ministérios econômicos também influíam nas decisões. A primeira, sobretudo nas questões de segurança e geopolíticas, e os segundos, com papel destacado nas negociações com os credores estrangeiros¹¹. Mas esse fato não agradava o MRE. Conforme artigo intitulado “Política externa brasileira precisa da abertura política”, do jornalista Jorge Pontual, (JB, 27/09/1981), “o Itamaraty (...) abomina a idéia de que órgãos militares opinem sobre política externa”. Há que se registrar, porém, que no correr da década de 80 foi se reduzindo a participação militar nas decisões, enquanto o mesmo fenômeno não se verificou em relação aos ministérios econômicos¹².

Independentemente de se discutir quem a formulava, o que se verificava, naturalmente, era o reconhecimento de que a política exterior necessitava ser rediscutida

¹⁰ Cf. Alexandre de S. C. Barros: “O profissionalismo e a competência legitimaram a atuação do Itamaraty. Essas características revelaram-se de grande importância, especialmente depois de 1964, quando o Itamaraty continuou a ser, em grande parte, imune à intervenção externa, uma exceção na burocracia civil”. (1986, p. 31).

¹¹ Ficou bastante conhecida a diferença de enfoque entre o Itamaraty e os ministérios econômicos para as negociações da dívida externa, que, respectivamente, defendiam um enfoque mais político e outro mais técnico ou contábil. Prevaleceu este último. (Cervo, 1992, p. 393-394).

¹² Ilustrativa desse fato foi a seguinte notícia: “Há uma semana o Itamaraty conseguiu cumprir uma façanha política poucas vezes repetida nos últimos 12 anos: decidir uma questão política externa polêmica e importante, exclusivamente com o presidente da República, fugindo à tutela do exame dos assuntos externos pelos meios militares”. A decisão em questão foi a suspensão das relações com o governo de Anastásio Somoza, da Nicarágua, o que era favorável aos sandinistas. JB, 02/07/1979.

diante das transformações pelas quais havia passado o País. Transformações sob o aspecto econômico, como a elevação à condição de oitava economia mundial, com o decorrente crescimento e modernização da economia, e os novos constrangimentos e opções que se colocavam à inserção brasileira, tendo em vista a crise econômica posterior ao crescimento acelerado; sob o aspecto político, a entrada em cena de novos atores, oriundos do processo de mobilização da sociedade civil, que se iniciava.

O próprio ministro das Relações Exteriores reconhecia, em uma palestra proferida na ESG (Escola Superior de Guerra), que a redemocratização provocaria uma maior participação da opinião pública na formulação da política externa, e afirmou que o Itamaraty estaria preparado “para aceitar o debate” sobre o tema (GM, 16/07/1979, p. 3). Em outro momento, afirmou¹³: “A diplomacia se nutre nas indicações da opinião pública, nas reivindicações empresariais, no debate universitário, nas manifestações dos órgãos de comunicação de massa, em cada momento de expressão da sociedade civil” (J. Brasília, 20/08/1981). Essa afirmação, citada na coluna de política externa do *Jornal de Brasília*, intitulada “Itamaraty sem o monopólio”, foi seguida de um comentário do colunista de que a chancelaria estaria alterando uma “velha tradição” de manter-se “impermeável” às influências externas, mas que ainda não havia aprendido o suficiente, visto que, segundo ele, “qualquer tipo de crítica” ainda causava furor na casa, “como se a chancelaria devesse pairar acima delas”. Além disso, segundo o jornalista, alguns diplomatas tinham a convicção de que “a sua versão, oficial ou oficiosa, deva ser estampada no dia seguinte no jornal como a versão definitiva e incontestável”.

Ainda que se possa argumentar que tais declarações do ministro tivessem como alvo apenas agradar a opinião pública, alguns fatos demonstravam que tal preocupação era real. Por exemplo, quando se divulgou a possibilidade de uma visita do presidente Figueiredo ao Chile, país que ainda vivia sob a rigorosa ditadura de Augusto Pinochet, vários jornais noticiaram que havia uma preocupação do Itamaraty com as repercussões de tal viagem junto à opinião pública no sentido de “prejudicar a imagem da abertura política” (OESP, 11/11/1979, p.14)¹⁴. Também se evitou o convite a esse general para uma visita ao Brasil, com o fim de não expor os dois presidentes “a uma onda de protestos populares que certamente acompanharia sua passagem pelo Brasil” (FSP, 22/07/1984)¹⁵. Da mesma forma,

¹³ Essa afirmação foi citada também no CB, 15/08/1981.

¹⁴ E, de fato, o presidente foi criticado quando se decidiu a fazer tal viagem, pois esse mesmo jornal afirmou que Figueiredo resolvera “passar por cima de suas preocupações democráticas (...) levando às últimas conseqüências o caráter pragmático de sua diplomacia”. OESP, 23/12/1979.

¹⁵ Conforme essa notícia, o General Pinochet aguardava o convite desde 1980.

em 1979, a autorização para a abertura de um escritório da OLP em Brasília foi objeto de preocupação, conforme se noticiou: “Uma fonte conceituada no âmbito governamental disse que o governo teme reações da opinião pública brasileira, principalmente na imprensa, que se vem mostrando contra” (GM, 09/11/1979). Anos depois, quando se cogitou o envio de tropas brasileiras para integrar uma Força Internacional de Paz no Líbano, o Ministro da Aeronáutica, Délio Jardim de Matos, após considerar que tal missão era muito cara, disse a um repórter: “Além disso, se morrer um soldado, a imprensa e a opinião pública começarão a criticar a decisão” (O Globo, 06/12/1982, p. 5).

Era também ilustrativa da preocupação dos formuladores da política externa com a opinião pública, a quantidade de entrevistas, coletivas ou individuais, respostas às críticas publicadas em jornais, e manifestações do chanceler ou do porta-voz do Itamaraty, Bernardo Pericás, nos órgãos de comunicação¹⁶. Em uma das últimas entrevistas concedidas, por exemplo, o ministro demonstra (na forma como se refere ao julgamento público, mais do que no conteúdo) tal preocupação. Conforme afirmou a repórter, Guerreiro “deixou claro que está terminando o seu mandato com a absoluta certeza de que agiu certo e não teme **nem mesmo** a opinião pública” (grifo nosso)¹⁷. De tal forma, percebe-se que a metáfora referida anteriormente, considerando a opinião pública como um conjunto de diques e canais a estabelecer limites e parâmetros para a atuação governamental, se mostra adequada à análise do período.

Na imprensa, várias manifestações destacavam a necessidade de ampliação dos canais de participação na definição da política externa. Em artigo no *Jornal do Brasil*, Antônio Celso Alves Pereira, ex-professor do Instituto Rio Branco e professor da UFRJ, argumentava: “Se não houver retrocesso na abertura política, espera-se que os grandes problemas nacionais sejam colocados em debate no âmbito de todos os segmentos da sociedade brasileira. Neste contexto, a ação internacional do país precisa entrar na ordem do dia” (JB, 11/05/1980, p.5). Aqui, como em várias outras manifestações, aparecia o receio de que a democratização não conseguisse realizar todo o seu percurso, o que não era um temor infundado, tendo em vista algumas ameaças de retrocesso que o processo enfrentou¹⁸. No entanto, caso se concretizasse, a democratização exigiria a rediscussão dos negócios exteriores, pois, conforme se argumentava nesse artigo, comparando o governo da abertura aos anteriores: “Ao contrário do

¹⁶ Seguem alguns dos vários exemplos: Entrevistas: CB, 22/10/1981; JB, 13/09/1981; J. Tarde, 03/01/1984; CB, 25/11/1984; OESP, 29/08/1984; Resposta a editorial da FSP em 25/10/1984.

¹⁷ CB, 25/11/1984, p. 13, entrevista concedida a Liana Sabino.

¹⁸ Por exemplo, o atentado frustrado em um show do Ginásio Riocentro, no Rio de Janeiro, em 1981, e os atentados a bomba na sede da OAB (Ordem dos Advogados do Brasil).

anterior que agia guarnecido por uma rigorosa censura e adotava a política do fato consumado, o atual, na implantação da política externa, obriga-se a considerar uma série de dados e realidades internas que não contavam para o desempenho dos governos instituídos a partir de 1964”.

No mesmo sentido, Maria Regina Soares de Lima, também naquele jornal, defendia: “A diversidade e a complexidade da presença brasileira no exterior impõe a necessidade de um amplo debate (...) sobre os rumos e o papel do país no cenário internacional” (JB, 04/01/1981). Juntando-se ao coro, ao reclamar de um episódio em que as informações não teriam sido corretamente fornecidas aos jornalistas, Carlos Conde afirmava¹⁹: “Alguns setores do Itamaraty parecem firmemente decididos a ressuscitar o péssimo clima entre a chancelaria e a imprensa, criado na primeira fase da gestão do ex-ministro Azeredo da Silveira”; e, mais adiante, bradava: “A opinião pública tem o direito de ser informada. O governo tem o dever de informá-la. Para adotar uma política interna ou externa que tenha consenso, o governo deve receber o apoio público” (J. Brasília, 28/05/1981, p. 11).

Entre a corrente liberal-ocidentalista, naturalmente, o apelo para uma abertura à sociedade era ainda maior, posto que, críticos à política externa, os membros dessa corrente julgavam que tal política não atendia aos interesses nacionais e que “a Nação pouca participação tinha, e ainda tem, na formulação da política internacional do Brasil” (OESP, Editorial, 15/12/1981); defendiam que o presidente deveria “chamar (...) todos os **setores responsáveis da sociedade** para o grande debate sobre a política externa (grifo nosso)” (OESP, Editorial, 15/12/1981), ainda que não nomeassem quais seriam tais setores. Diagnosticavam, ainda, que o “Poder Executivo hipertrofiado (...) permite ao presidente tomar decisões, como ocorre freqüentemente no campo diplomático, que contrariam todas as nossas tradições, sem que possa ser eficazmente contestado ou obrigado a mudar de direção” (J. Tarde, Editorial, 14/05/1982, p. 4). Chegou-se a considerar até mesmo um “desaforo à opinião pública” a atitude do Itamaraty²⁰.

No entanto, conforme se disse anteriormente, o fato de várias manifestações expressarem a necessidade de ampliação dos canais de discussão e influência nas decisões concernentes às relações internacionais brasileiras, isso não significava uma discordância total e generalizada em relação à política do Itamaraty. Ao contrário, várias manifestações de concordância eram encontradas na imprensa e no parlamento. Algumas manifestações

¹⁹ Conde referia-se ao não fornecimento de credenciais aos repórteres no encontro presidencial de Figueiredo e Viola na ponte entre Paso de Los Libres e Uruguaiana.

²⁰ Em artigo de Otávio Tirso de Andrade referindo-se à Guerra das Malvinas (JB, 28/06/1982).

exageravam na intensidade do consenso em torno do tema, visto que oposições já havia desde o fim de governo Geisel. E, tendo em vista que a maior parte da opinião pública e mesmo do governo avaliava que haveria continuidade nessa área, as críticas à política de Geisel e Silveira acabavam se direcionando também aos sucessores. Às vésperas do início do governo, com efeito, o *Jornal do Brasil*, referia-se à oposição de parte da imprensa àquela política, citando três importantes meios de comunicação, a saber, o próprio *Jornal do Brasil*, a revista *Veja* e *O Estado de S. Paulo*, que, como afirmou o jornalista José Bezerra, “certamente influem, por suas críticas, no consenso entre o Planalto e o Itamaraty” (JB, 04/03/1979).

Mas, no início do governo as manifestações na imprensa, em geral, demonstravam boa aceitação da política implementada pelo MRE. Às vésperas do seu início, um artigo de Edísio Gomes Matos (CB, 20/01/1979) afirmava que Saraiva Guerreiro gozava “da estima unânime de gregos e troianos que integram a Casa de Rio Branco” e que era “o homem certo para dar o tom seguro à política de paz que (...) interessa ao Brasil”. Um editorial da *Folha de S. Paulo* (31/07/1980), além de elogiar o presidente, diante do episódio do golpe militar da Bolívia, por possuir “idéias precisas, ao menos em termos de política exterior”, mencionava que a avaliação do desempenho daquele ministério “teria sido considerada das melhores, se não a melhor, em recente reunião do Palácio do Planalto”. Para esse jornal, tratava-se de “Uma política ágil, lúcida e bem articulada, que facilita enormemente o exercício da presidência”. Mais exagerado, um artigo do jornalista econômico Joelmir Betting afirmava:

A verdade é que em matéria de política externa o Brasil trabalha com criatividade e pragmatismo. Nos últimos 20 anos, desde a condecoração de Che Guevara, em Brasília, a chancelaria brasileira faz a única unanimidade nacional: governantes e governados. Situação e Oposição, todos ovacionam, em praça pública, as jogadas e as tacadas do Itamaraty, na sua linha imperturbável do desalinhamento político que alguns policratas desempregados, do tipo Zbigniew Brzezinski, andam rotulando de ‘planetarismo’ (J. Brasília, Coluna Opinião Econômica, 02/12/1982, p. 7).

Trata-se de um exagero, pois, conforme se verifica ao longo desta pesquisa, a corrente liberal-ocidentalista na imprensa já manifestava clara oposição à política externa brasileira antes mesmo do início da gestão de Saraiva Guerreiro. Além disso, décadas antes, justamente a condecoração de Che Guevara havia sido objeto de irritadas críticas nos jornais dessa corrente²¹.

Ao logo do governo Figueiredo, como se verá, intensificam-se as críticas daquela corrente às decisões em assuntos externos, mas também outros setores se juntam ao coro dos

²¹ Conforme a Tese de Manzur (2000, p.172) e Dissertação de Franco (1997, p. 56).

descontentes, seja pelos mesmos motivos, seja por motivos opostos, como alguns setores da imprensa e da oposição parlamentar que consideravam a política brasileira para a América Central muito vaga, senão conivente com os Estados Unidos.

Conforme registrou Carlos Conde, em coluna intitulada “Ataques que a direita e a esquerda lançam” (J. Brasília, 07/10/1983) a principal crítica da direita àquele momento seria a de que o Brasil se inclinou demais para o Terceiro Mundo supostamente desprezando os parceiros industrializados; a esquerda, por sua vez, criticava principalmente a ausência de um embaixador pleno na Nicarágua e o não restabelecimento de relações diplomáticas com Cuba. Embora registrasse a dissolução do consenso, esse jornalista, à exceção de alguns momentos em que comentários críticos²² pontuais eram publicados em sua coluna, manteve-se entre os que apoiaram a política externa “com unhas e dentes”, conforme declarou (J. Brasília, 30/06/1984), até os estertores da gestão de Guerreiro, como se vê abaixo: “Espera-se que qualquer que seja o próximo governo ele tenha dificuldades em alterar o rumo das coisas na área de política externa. Se quiser romper com o que aí está precisará voltar as costas à realidade e isolar-se, porque a atual diplomacia tem o apoio majoritário da Nação” (J. Brasília, 21/04/1984). Em outro momento, elogiava Figueiredo e Guerreiro por terem continuado a política externa na qual Jânio Quadros e João Goulart “havam laborado e que o General Geisel, em 1974, resgatou de alguns desvios pouco lisonjeiros”, pois a mesma foi mantida “em favor da maioria esmagadora da nação e contra a oposição minoritária, mas ativa e influente, de uma casta conservadora” (J. Brasília, 20/04/1984).

1.6. Manifestações dos partidos políticos no debate

Na maioria das manifestações a respeito da democratização do debate e formulação da política exterior, defendia-se que o Congresso Nacional deveria exercer um papel mais ativo nos assuntos externos. O próprio presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado àquela época, Senador Luiz Vianna Filho, durante visita do Chanceler à casa, em que pese ter coberto de elogios a política externa, manifestou o interesse de um relacionamento mais próximo entre as duas casas, com o freqüente fornecimento de informações pela chancelaria (CB, 03/05/1981, p. 13).

²² Os remanejamentos de pessoal feitos ao fim da gestão de Guerreiro foram objeto de críticas nessa coluna, pois, segundo Conde, tinham “cheiro de mordomia”, 11/10/1984.

Alguns argumentavam que o Congresso havia sido alijado das decisões pelos militares ou mesmo pelo Itamaraty²³. Outros, porém, não atribuíam tal responsabilidade apenas aos formuladores da política externa:

Do Congresso Nacional pouco há de se esperar em matéria de tentativa de influenciar mais substantivamente o processo de formulação de política externa. Até agora as comissões de Relações Exteriores da Câmara e do Senado são, como todos nós sabemos, absolutamente irrelevantes e inócuas. Não há razão para esperar que isso mude no próximo governo: a elite política brasileira não tem tradição de se interessar por política externa (coisa que não rende voto), nem tampouco tem muito conhecimento a respeito do assunto (BARROS, 1984).

Com efeito, em artigo que investiga o papel político-institucional dos partidos políticos brasileiros no debate e na condução das questões concernentes às relações internacionais do Brasil, Paulo Roberto de Almeida reconhece que “as questões do relacionamento internacional do País tiveram importância secundária nos debates parlamentares ou na vida partidária” (ALMEIDA, 1992, p. 162). Barbosa (2003) reforça essa idéia em seu estudo a respeito do início dos anos sessenta. Almeida (op.cit.) afirma que, na primeira metade da década de 80, os partidos políticos não dispunham de muitos mecanismos de controle da implementação das decisões, uma vez que as estruturas decisórias do regime de 1964, no geral, ainda se mantinham, e a participação dos partidos políticos era assegurada pelas vias essencialmente congressuais, ou seja, por meio do debate e da apreciação dos atos internacionais enviados pelo Executivo ao Legislativo. E o controle, quando possível, se fazia *a posteriori* com a convocação²⁴ do Ministro das Relações Exteriores às comissões da Câmara e do Senado. Mas, ainda que não dispusessem de mecanismos eficazes de controle sobre a política externa, alguns parlamentares tinham destacada atuação no debate sobre o tema, não apenas no Congresso Nacional, mas, principalmente, nos meios de comunicação que é o que nos interessa aqui. De fato, mesmo reconhecendo essas limitações, o diplomata afirma:

Ainda assim, ampliou-se o leque de questões internacionais e de temas das relações exteriores do Brasil que repercutiam no Congresso, em parte por força da crise da dívida externa (...) As relações com o capital estrangeiro e, em especial, com o FMI, (...) monopolizaram a atenção dos políticos e parecem nos remeter aos debates do período pré-64. Em 1983, por iniciativa

²³ J. Brasília, 28/10/1984, Carlos Conde, Coluna Política Externa intitulada “Mais respeito ao Congresso”. Aqui, Conde fala do “olímpico desprezo” da maioria dos diplomatas pelo Congresso, mas também ressalta que o Congresso só reforça tal atitude ao aprovar todos os atos da chancelaria sem questionar.

²⁴ A esse respeito, abordando convocações sobre o Direito do Mar e a Guerra das Malvinas, consultar “O Itamaraty e o Congresso Nacional”, MRE, Secretaria Especial de relações com o Congresso, Brasília, 1985; “Encontro de política externa”, Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Brasília, 1985.

do deputado Alencar Furtado (PMDB/PR), instalou-se a ‘CPI da Dívida Brasileira e do Acordo FMI-Brasil’ (ALMEIDA, 1992, p. 186).

Note-se que este autor respalda a conclusão desta pesquisa, apontada anteriormente, a partir da comparação com a tese de Tânia Manzur sobre os governos Quadros e Goulart, de que o debate sobre a política externa renasce, nos anos 80, muito semelhante ao momento anterior ao golpe de 1964.

Esse artigo aponta também outros temas que foram bastante discutidos pelos partidos políticos, como o *apartheid* na África do Sul (e a política africana, em geral), a questão do direito do mar, os conflitos no Oriente Médio, o incidente com os aviões líbios a caminho da Nicarágua e o conflito anglo-argentino nas Malvinas. Esta pesquisa também registrou a ênfase nesses assuntos, que serão abordados nos capítulos posteriores.

A respeito da fase em foco neste trabalho, Almeida assinala que na “transição administrada” estruturou-se um “multipartidarismo limitado e controlado”(p.184)²⁵, composto pelos partidos PDS (Partido Democrático Social), PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), PP (Partido Popular), PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), PDT (Partido Democrático Trabalhista) e PT (Partido dos Trabalhadores). Os demais partidos que ampliariam o leque do pluripartidarismo brasileiro, como o PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), o PFL (Partido da Frente Liberal), o PC do B (Partido Comunista do Brasil), o PL (Partido Liberal), dentre outros, só viriam a ser fundados na segunda metade da década.

Esse autor analisa todos os programas partidários (ALMEIDA, op. cit. p. 184-188) em busca das posições a respeito da política externa, e, embora não encontre vasto espaço dedicado ao tema, aponta os seguintes resultados: o PDS defende uma política que evite “‘alinhamentos automáticos’, ‘promova a integração da América Latina’, ‘dê especial atenção à comunidade dos povos de língua portuguesa’ e promova o diálogo Norte-Sul, buscando ‘maior participação dos países em desenvolvimento nos benefícios da riqueza’ e ‘um equilíbrio mais justo do poder econômico mundial’”; o PMDB dedica a última parte do programa à “Questão Nacional”, na qual defende “‘o nacionalismo sem adjetivos’ (pois) as expressões ‘nacionalismo pragmático’ e ‘nacionalismo sadio’ escamoteiam o principal e buscam disfarçar a transferência de renda dos centros de decisão para o exterior”. Criticam a dependência estrutural da economia brasileira e defendem uma política externa independente; o PP, muito sucintamente, defende uma política externa soberana, com “respeito aos tratados

²⁵ O PP teve duração efêmera, extinguindo-se poucos anos depois.

e compromissos com o mundo democrático”, maior aproximação com a América Latina, África e Ásia, a paz e a autodeterminação; o PTB, cujo programa, segundo o autor do estudo, “é extremamente confuso, quase panfletário”, quase não aborda as questões internacionais, exceto pela intenção manifesta de “lutar contra as tentativas de internacionalização e exploração irracional da Amazônia” e de “defesa de nossa economia e de nossas riquezas naturais”; o PDT, Lenoel Brizola à frente, tinha um conteúdo marcadamente nacionalista, pois defendia que o Congresso Nacional examinasse todos os acordos e tratados firmados pelo Executivo (inclusive o Acordo nuclear Brasil-Alemanha) no sentido de promover a “recuperação para o povo brasileiro de todas as concessões feitas a grupos e interesses estrangeiros” que lesassem o patrimônio e a soberania, a nacionalização dos setores estratégicos da economia, o recurso à tecnologia externa somente em caráter supletivo, a restrição ao capital estrangeiro (para o regime de admissão restrita e caráter minoritário). Além disso, defendia a oposição ao colonialismo, neo-colonialismo, imperialismo e à discriminação racial e engrossava o coro de defesa aos princípios de auto-determinação, não intervenção, cooperação e não-alinhamento. Defendia ainda a efetivação do Mercado Comum sul-americano e a “solidariedade com as lutas [dos] movimentos populares’ do Continente”; no programa do PT também não constava uma parte dedicada especialmente à política externa, mas, semelhante ao discurso das esquerdas no período, defendia uma política externa de “respeito mútuo entre as nações que aprofunde a cooperação e sirva à paz mundial”. E, mais à frente, bradava: “Independência Nacional: contra a dominação imperialista; política externa independente; combate à espoliação pelo capital internacional; respeito à auto-determinação dos povos e solidariedade aos povos oprimidos”.

A relativa indiferença dos parlamentares à política externa, entretanto, passou por certa mudança ao final do governo Figueiredo. Um grupo de parlamentares se tornou mais atuante em relação ao tema, o que foi reconhecido pela imprensa, que destacou:

A Comissão de Relações Exteriores do Senado não permanece mais impassível perante as iniciativas do Itamaraty (...). O mesmo clima se observa na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados. Impulsionada por uma jovem guarda de parlamentares com primeiro mandato, interessados nas andanças da política externa, esse comitê já examina com necessária atenção os passos que o Itamaraty dá ou pretende dar²⁶.

²⁶ J. Brasília, op. cit.,28/10/1984, Coluna Política externa, p.12. Entre esses parlamentares estavam os deputados Pedro Colin, Flávio Bierrenbach, Márcio Santilli (PMDB), Freitas Nobre (PMDB), Jackson Barreto (PMDB).

Jackson Barreto, do PMDB, por exemplo, defendeu a criação de mecanismos de supervisão e controle da política externa brasileira pelo Congresso Nacional, por considerar que a diplomacia “crescentemente interessa à opinião pública” (J. Brasília, 25/05/1983). Em outro momento, já havia sido destacado, pelo jornalista Carlos Conde, que a Câmara dos Deputados estaria muito ativa a respeito dos assuntos estrangeiros. E citava como exemplo o papel da casa que se referia às relações diplomáticas com a Nicarágua Sandinista, tendo, inclusive, enviado uma comissão de parlamentares àquele país para examinar a situação, criticada por eles, de o Brasil manter apenas um encarregado de negócios em Manágua, ao invés de uma embaixada (J. Brasília, 25/05/1983). Além disso, uma comissão composta por 196 parlamentares (do PDS, PTB, PMDB, PDT e PT) se dirigira, por escrito, ao presidente Figueiredo solicitando uma “manifestação diplomática mais ativa” na América Central, por considerar a atuação nessa região “apenas declaratória”, visto que defendia a autodeterminação, mas não condenava a intervenção norte-americana (J. Brasília, 25/05/1983).

Enfim, percebe-se que o debate sobre a política externa brasileira se avoluma e ganha a imprensa e parte do parlamento, constituindo-se em fator de atenção e preocupação do Itamaraty. E dentre os temas de maior destaque, encontravam-se aqueles relativos às relações brasileiras com os seguintes países: os Estados Unidos, os países do Terceiro Mundo e a Argentina, temas que trataremos a seguir.

CAPÍTULO 2

AS RELAÇÕES COM OS ESTADOS UNIDOS (PRIMEIRA FASE – 1979-1981): DO DISTANCIAMENTO AO “BANHO MARIA”

A forma como a opinião pública brasileira percebia as relações com os Estados Unidos é um importante parâmetro para se compreender sua percepção da inserção internacional do Brasil, tendo em vista a importância econômica e geopolítica daquele país. E, no final dos anos 1970, as relações entre os dois países não se encontravam em bom momento. Findava o governo de Ernesto Geisel, aqui, e corria o de Jimmy Carter lá, nos quais se sobressaíram dois grandes atritos bilaterais: a política de direitos humanos de Carter, que censurou o regime militar brasileiro, provocando enorme irritação, e o acordo nuclear entre Brasil e Alemanha, objeto de fortes pressões contrárias do governo norte-americano¹.

2.1. As relações entre Brasil e Estados Unidos

As relações com os Estados Unidos, outrora um parceiro preferencial, haviam sofrido uma inflexão já desde os anos 50: da aproximação que se iniciara com a gestão do Barão do Rio Branco (1902 – 1912), com vistas a contrabalançar o poder europeu na recente república, passava-se a uma postura mais crítica em relação àquele país e à busca da ampliação das opções de parceria, atitude que seria denominada de Universalismo ou Globalismo. O que era apenas uma crítica no governo de Juscelino Kubitschek (1955-60), que tentou obter uma cooperação efetiva daquele país ao desenvolvimento nacional com a OPA (Operação Pan-Americana), sob o argumento de que o alinhamento ideológico sem ajuda econômica em nada redundaria, passou a “esfriamento” em Jânio Quadros e João Goulart, com a PEI (Política Externa Independente), e transformou-se em “conflito administrado” na política externa de Costa e Silva, após o interregno de reaproximação promovido pelo governo de Castello Branco.

Conforme importante periodização proposta para a política externa brasileira, a ação diplomática do país teria oscilado, desde o início do século XX, com a ascensão ao MRE do seu futuro patrono, até os anos 90, entre os paradigmas do americanismo e do globalismo. O primeiro paradigma se embasaria na concepção de que a aproximação com Washington

¹ Tais conflitos resultaram no rompimento, por parte de Geisel, do acordo nuclear entre os dois países, que vigorava desde 1952.

aumentaria os recursos de poder do país e, conseqüentemente, seu poder de barganha; o segundo, em alternativa ao anterior, optava pela diversificação das relações exteriores com vistas ao aumento do poder de negociação no mundo, inclusive em relação aos Estados Unidos. O americanismo, por sua vez, teria adquirido dois matizes, a saber, o americanismo pragmático e o ideológico. Este “seria construído a partir do privilegiamento de fatores de ordem normativo-filosófica e de uma suposta convergência entre brasileiros e norte-americanos que justificavam a aliança com os Estados Unidos” (PINHEIRO, 2000, p.308-309)². Aquele defenderia o aproveitamento das oportunidades abertas a partir da aliança sob um ponto de vista mais instrumental. E a periodização propriamente dita assim se apresenta:

Historicamente, a política externa brasileira pode ser dividida em quatro grandes momentos, correspondendo às fases de hegemonia de cada um desses paradigmas: do início do século até o final da década de 50 – mesmo levando-se em conta as vicissitudes do período de *equidistância pragmática* [...] –, e novamente entre 1964 e 1974, quando o *americanismo* foi o paradigma hegemônico; os anos da *Política Externa Independente* (1961-1964) quando surge o *globalismo* que, interrompido por cerca de dez anos por uma nova onda americanista, ressurgiu no governo Geisel (1974), só cedendo lugar para as novas articulações dos anos 90 quando chega a seu limite (grifos originais). (ibidem p.308-309).

A respeito da retomada do globalismo, há uma pequena divergência entre alguns autores no que se refere à data, visto que uns situam essa atitude no governo Costa e Silva (1967-1970) e não no de Geisel. Mas isso em nada afeta a análise. Cervo, por exemplo, afirma que, durante o governo Costa e Silva houve uma “recuperação de tendências”, sendo que: “As relações especiais foram sacrificadas pelas conveniências brasileiras, que determinaram uma estratégia externa ‘self serving’, em contraposição à política tutelar desejada pelos Estados Unidos” (CERVO, 1992, p. 367). E após apontar alguns aspectos das divergências de posições, resume: “Quase tudo levava ao conflito, mas sua intensificação não convinha, mesmo ao Brasil, que acionou uma estratégia de flexibilidade para administrá-lo em benefício próprio: manteve intensa e permanente negociação bilateral e criou poder de barganha pela ampliação das relações com terceiros” (idem, p. 367).

Rubens Ricupero, por sua vez, assim sintetiza esse distanciamento entre os dois países:

Em sua vertente ideológica, a antiga convergência foi-se esfarelado, primeiro por efeito de concepções sobre a organização da economia mundial dificilmente conciliáveis e que se acabaram fixando na polarização Norte-Sul. O Brasil passou a figurar com destaque, desde o fim dos anos 60, dentre os contestadores da legitimidade da ordem de Bretton Woods (...). O

² Idéia também presente em SILVA, 1998, p.141.

pensamento e a prática brasileiros em relações internacionais nesses anos só podem interpretar-se como nítida recusa dos alinhamentos automáticos do bipolarismo. A tese sobre o congelamento do poder mundial, a não adesão ao TNP, a resistência de uma leitura através do prisma Leste-Oeste de situações como a da guerra civil angolana, do conflito do Oriente Médio, dos problemas da América Central constituem evidências desse não alinhamento (RICUPERO, 1996, p. 52).

No que diz respeito ao governo de Ernesto Geisel (1974-1979), como se disse antes, as relações tornaram-se mais conflituosas do que no governo anterior. Lessa ressalta a redefinição das relações com os EUA como o primeiro e mais decisivo passo da política externa daquele governo, atitude esta que teve como componentes econômicos a desvinculação do Brasil em relação ao mercado dos Estados Unidos, com o crescimento relativo dos fluxos com outros países; a diminuição da complementaridade entre as duas economias, uma vez que o Brasil começa a aparecer como competidor daquele país em produtos industrializados; e a limitação da cooperação financeira e de investimentos com aquele país, visto que o mesmo vinculava tal cooperação à compra de equipamentos e não proporcionava a transferência de tecnologia, ficando, portanto “limitados a uma típica relação Norte-Sul”. Como componentes políticos, ressaltam-se a necessidade de autonomia brasileira, até mesmo para o público interno, que se indignou com a oposição norte-americana ao acordo nuclear com a Alemanha e à interferência na área de direitos humanos (LESSA, 1995, p. 27-30).

Tendo em vista que, apesar dos conflitos, os Estados Unidos eram um parceiro inevitável, com o qual não interessava acirrar as divergências, sobretudo em um momento de vulnerabilidade econômica, a tarefa da nova chancelaria era de encontrar um novo trilho para os contatos bilaterais. A rigor, já no final do governo Geisel tais relações haviam caminhado de um auge crítico, em 1975, para uma estabilização das discordâncias (ibid. p. 26).

Nos debates travados na imprensa, pode-se perceber forte correspondência entre as tendências supracitadas da diplomacia brasileira – o americanismo e o globalismo – e as correntes de pensamento expressas nos periódicos, respectivamente, o liberal-ocidentalismo e o universal-independentismo. Até mesmo a subdivisão entre os matizes ideológico e pragmático se manifestava nos jornais da primeira corrente, sendo que se recorria a ambos, conforme a discussão que se apresentasse.

2.2. Um lugar de destaque para a potência emergente

Desde que Henry Kissinger, em 1976, qualificara o Brasil de “potência emergente”, e afirmara que para onde pendesse o país, penderia a América Latina, o orgulho nacional se inflara e, portanto, o tratamento do governo Carter, na forma de reprimendas, significava um duro golpe à auto-estima brasileira, o que não passou despercebido pela imprensa:

Essa falha na diplomacia norte-americana em não perceber como era importante a manutenção, ainda que retórica, do antigo “status” brasileiro, foi sem dúvida um ingrediente vital para a transformação do clima de cooperação (ou irritações veladas) para o franco antagonismo, ainda que com ímpetos de contenção recíproca (GM, 24/07/1979).

No entanto, apesar de experimentarem uma fase ruim, não havia interesse de nenhuma das partes em acirrar os conflitos. Na expectativa de melhora, dizia-se que as “relações envenenadas” não deveriam estender-se pela próxima geração, ainda que o restabelecimento de um relacionamento especial fosse uma empreitada difícil, uma vez que os “brasileiros não est[avam] simplesmente aborrecidos, est[avam] amargurados” (CB, 14/09/1980).

Em geral, acreditava-se que caberia ao Brasil, tendo atingido um *status* de potência média e um crescimento que o levara à condição de oitava economia mundial, um papel de maior destaque no cenário internacional, fato este que, segundo muitos avaliavam, estava sendo percebido pelos Estados Unidos e iria levá-los a uma mudança de postura em relação ao parceiro do sul. Sua resignação final ante o acordo nuclear com a Alemanha era um dos indícios de tal comportamento. Conforme um jornal, a partir de então, a ajuda militar deveria basear-se em parâmetros diferentes dos que vigoraram antes de 1977, consubstanciando-se em “uma cooperação na base da aliança, como convém ao novo *status* do País” (OESP, 06/05/1979).

Em sua versão mais otimista, essa percepção assim se expressava:

A palestra do embaixador Sayre (...) parece uma indicação segura de que os Estados Unidos aceitam, como irreversível, a posição de resistência do governo Geisel.(...) O que se deve esperar é uma crescente participação brasileira nas áreas política e econômica. Abre-se a perspectiva de que o Brasil seja chamado pelos Estados Unidos para crescentes consultas a respeito de temas internacionais. Tem (sic) sido notórios os seguidos contatos (da embaixada americana) com o Itamaraty nas recentes crises hemisféricas. Prevê-se, também, que a condição de oitava economia mundial alce o Brasil a uma posição de maior relevo no GATT, acentuando sua emergente presença no Primeiro Mundo, sem prejuízo das atuais e firmes ligações com os países do Terceiro Mundo. A aceitação desse papel político e econômico reservado ao Brasil na comunidade internacional está implícita

na atitude que os Estados Unidos têm adotado nos últimos meses e se refletiu na palestra do embaixador Sayre (J. Brasília, 25/01/1979, p.13)³.

Em outra versão menos otimista, mas muito aguçada, o jornalista Carlos Chagas, em artigo intitulado “O difícil diálogo com os Estados Unidos”, defendia o entendimento tendo em vista que, apesar das “divergências no varejo”, os dois países precisavam acertar-se “no atacado”, já que partilhavam o mesmo sistema ideológico, econômico e até geopolítico (J. de Brasília, 16/02/1979, p. 2); e refletia:

Já sofremos muito por causa dos Estados Unidos, ou melhor, por causa de nossa fraqueza diante dos americanos, mais do que pela burrice tantas vezes demonstrada pela Casa Branca. A coisa não começou com Carter. (...) As coisas foram mudando, não tanto como desejaríamos, e o fato real é que, mesmo através de malabarismos, engulindo (sic) sapos mas fazendo cara feia, conseguimos afirmar muito de nossa soberania e de nossos interesses junto aos ‘irmãos do norte’ (J. Brasília, 16/02/1979, p. 2).

A idéia de que o Brasil merecia um papel de maior destaque no cenário mundial não era descabida, pelo menos até o início da década de 1980, tendo em vista sua rápida ascensão econômica nos anos do “milagre”. Embora afetado, como todo o mundo, pelas crises do petróleo e pela alta das taxas de juros, o país havia se aproveitado da grande disponibilidade de capitais no mercado mundial e conseguido manter altos índices de crescimento econômico, aprofundar o processo de industrialização e de diversificação das exportações, incluindo cada vez mais em sua pauta produtos industrializados⁴.

Também pesava em favor de sua autonomia a diversificação de mercados importadores, com a crescente participação do Terceiro Mundo. Além disso, o declínio relativo do poder econômico norte-americano no mundo e, em especial, aqui no país, pesava em favor da idéia de que o Brasil deveria ser um interlocutor privilegiado pelos Estados Unidos. No aspecto político, a “distensão” proposta por Geisel e a “abertura” promovida por seu sucessor haviam atenuado a divergência no tema dos direitos humanos e conferido maior respaldo político ao Brasil no cenário internacional.

Mas essa realidade estava a caminho de grandes mudanças, negativas para o Brasil, em sua maioria, como a eclosão da crise da dívida externa. Assim, a visão orgulhosa e altiva de que o Brasil - potência emergente e oitava economia do mundo – merecia e estava

³ Coluna de política externa de Carlos Conde, que comentava a palestra do embaixador dos Estados Unidos no Brasil, Robert Sayre, na Câmara Americana de Comércio do Rio de Janeiro.

⁴ A esse respeito, ver trabalhos de Heloísa C. M. da Silva: “Da deterioração dos termos de intercâmbio à consolidação do modelo substitutivo de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1954 aos nossos dias” in SARAIVA e CERVO (orgs.), *O crescimento das relações internacionais no Brasil*, Brasília, IBRI, 2005.

chamado a exercer um papel cada vez mais proeminente no cenário mundial vai se dissipando lentamente em função de sua crescente vulnerabilidade, mas ainda era bastante contraditória até por volta de 1983.

Havia uma percepção generalizada, ao iniciar-se o governo Figueiredo, de que as relações com os norte-americanos precisavam ser melhoradas. Mesmo os setores mais nacionalistas e críticos do alinhamento à potência americana ressaltavam a necessidade de maior entendimento. E os setores tradicionalmente favoráveis à proximidade com os Estados Unidos e críticos de alguns aspectos da política externa de Geisel⁵, embora não houvessem corroborado com a atuação de Carter em relação ao Brasil, tomando-a como ingerência indevida e desastrada na soberania nacional, obviamente manifestavam com mais ênfase a necessidade de resolver as querelas. Ambas as correntes reconheciam que, nos anos 80⁶, a relação não deveria mais se pautar pelo “alinhamento automático”, mas sim, como gostavam de enfatizar os editorialistas, em um relacionamento “maduro”, pautado no “diálogo franco”, no qual as divergências eram “naturais”, tendo em vista o peso de cada um e o fato de que o Brasil caminhava “com os próprios pés”. Para marcar essa posição, inúmeras vezes se citava, com escárnio, principalmente entre os universalistas, a famosa frase de Juracy Magalhães, chanceler do governo Castello Branco: “O que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil”, como retrato de “uma fase um tanto melancólica da política externa brasileira” (CB, 28/11/1982, artigo de José Helder de Souza).

Também falavam em uníssono, ambas as correntes, quando criticavam o protecionismo norte-americano, embora os liberais costumassem assumir, mais freqüentemente, que o Brasil criticava o protecionismo alheio, mas o praticava quando conveniente.

Apesar do consenso em torno da necessidade de melhora, e do reconhecimento de um novo papel para o Brasil, a intensidade e a forma que deveriam tomar as relações bilaterais variavam conforme as posições políticas. Ainda que não seja possível estabelecer uma linha divisória rígida, pode-se afirmar que os jornais *O Estado de S. Paulo*, *Jornal do Brasil* e *O Globo* faziam parte da corrente liberal-ocidentalista, e, por isso, eram mais enfáticos na defesa do entendimento. Já o *Correio Braziliense* e o *Jornal de Brasília* (este, sobretudo, um fiador

⁵ Jornais da corrente liberal-ocidentalista, como o OESP, JB, O Globo e GM criticaram exaustivamente a política externa de Carter.

⁶ Diferentemente dos anos 60, quando a posição dos liberal-ocidentalistas, verificada em minha dissertação de Mestrado, no que diz respeito a *O Estado de S. Paulo*, era de apoio irrestrito e apologia aos Estados Unidos, “grande irmão do Norte”. Ver FRANCO, Geisa Cunha. O papel da grande imprensa na preparação dos golpes militares: um estudo comparativo entre Brasil (1964) e Argentina (1976), Dissertação de Mestrado, Departamento de História, USP, 1997.

incansável da política do Itamaraty), defendiam o entendimento, mas sempre reforçando a defesa da independência e atribuindo mais ênfase à importância do Brasil no cenário internacional, mais próximos, portanto, da corrente universal-independentista. A *Gazeta Mercantil* se aproximava mais da primeira corrente, mas também manifestava, algumas vezes, posições próximas a segunda corrente. A *Folha de S. Paulo* abria espaço para várias posições, inclusive nacionalistas mais radicais, mas assumia, em editoriais, postura semelhante à *Gazeta Mercantil*.

2.3. As sugestões de Roberto Campos: a “Parceira Seletiva”

Ainda às vésperas do início de governo, destacou-se uma manifestação que, embora individual, teve grande repercussão na opinião pública, seja em razão do debate acalorado que suscitou, seja pela importância política de seu defensor, que havia tido forte influência na formulação da política externa nos anos 60⁷, ou ainda pelo fato de demonstrar alguma fissura no propalado consenso nacional em torno da política externa daquele período, aguçando o debate em torno das duas opções básicas a respeito da inserção nacional: aproximar-se mais do líder ocidental ou manter o distanciamento e reforçar os laços com o Terceiro Mundo?

Trata-se de um documento elaborado pelo embaixador Roberto Campos e dirigido ao general Figueiredo, já escolhido, mas não empossado, contendo profunda análise do contexto internacional e sugestões para a política externa brasileira. O documento, que deveria ter caráter sigiloso, foi divulgado parcialmente no *Jornal do Brasil* por um jornalista que o obteve por meio do Itamaraty, o que provocou um *imbróglío* de grande repercussão. Diante do fato, o próprio Roberto Campos, lamentando o que denominou uma “cadeia de intrigas” permitiu sua divulgação na íntegra em outros jornais. Comentou-se, à época, em mais de um jornal⁸, que esse documento teria lhe custado o cargo de Chanceler em favor de Saraiva Guerreiro, ou mesmo a indicação para a embaixada brasileira em Washington, em favor de Azeredo da Silveira, uma vez que as diretrizes ali contidas não coadunavam perfeitamente com as linhas defendidas pelo MRE. Estas se situavam bem mais próximas do universal-

⁷ Conforme Tânia Manzur, referindo-se ao governo Jânio Quadros: “Roberto Campos, então embaixador do Brasil em Washington, teve atuação marcante em todas as questões relativas à política externa brasileira. Passavam por seu crivo praticamente todos os itens da pauta de relações exteriores do Brasil”. Op. cit. p. 182.

⁸ GM, 24/07/1979: “(...) o ex-chanceler Azeredo da Silveira, que ficou com o cargo em detrimento de Roberto Campos, autor de uma monografia propondo a revitalização da aliança com os EUA. Conforme corre em Brasília, ela ter-lhe-ia custado a pretensão ao cargo de chanceler e depois a embaixada que Silveira ocupa”. Além deste, o OESP, 14/02/1979; dentre outros.

independentismo que do liberal-ocidentalismo, que claramente emanava da manifestação do embaixador e ex-ministro do Planejamento no governo de Castello Branco. Colocavam-se em evidência, nesse debate, as duas tendências principais sobre a forma de inserção brasileira que digladiavam na opinião pública. Os “descontentes” em relação à política do Itamaraty começavam a manifestar-se não apenas na sociedade, mas dentro do próprio governo, como mencionou Túlio Henriques Ferreira:

(...) ao se observar a movimentação para a escolha do chanceler de Figueiredo, fica evidente que não havia somente uma linha de pensamento acerca dos rumos que o país deveria tomar. Roberto Campos registra em suas memórias que, em fins de 1978, seu nome teria aparecido nos jornais como “ministeriável”. O então embaixador em Londres aponta que o processo de escolha (...) teve forte componente ideológico que fez julgar o pensamento dos “candidatos”. Assim, ele teria sido preterido devido seu posicionamento crítico em relação ao Universalismo (FERREIRA, 2006, p. 65).

No documento denominado “Política Externa Brasileira – opções para 1979-85”, um longo e detalhado trabalho⁹, que não será abordado por completo aqui, o então embaixador Roberto Campos analisava com muita acuidade as “transformações do contexto externo a partir de meados da década de 60”, em que percebia o mundo como um sistema global, (devido ao enorme grau de interdependência das economias), “(...) a diminuição da bipolaridade e o aparecimento de novos pólos de poder, (...) a multipolarização econômica mundial e o retrocesso americano, (...) a explosão tecnológica e informacional, (...) o neo-protecionismo e (...) a politização do problema energético”, dentre outros temas que entrariam na agenda internacional com evidência apenas alguns anos depois, como o terrorismo, as mudanças das formas de soberania, as minorias e a questão da democracia e direitos humanos.

Com base no esquadrinhamento do contexto mundial, analisava a posição do Brasil, caracterizando-a pelos seguintes aspectos: condição de potência emergente, situação geopolítica favorável (tamanho e localização) com pré-condições culturais e tecnológicas (grande avanço de alunos matriculados no ensino superior, dentre outras) e pré-condições políticas¹⁰. A partir dessas considerações, apresentava quatro opções gerais para a política externa brasileira àquele momento, consolidadas “nas quatro seguintes variantes: I) o

⁹ De acordo com o OESP, de 14/02/1979, “com 49 páginas datilografadas em espaço 1”.

¹⁰ Conforme sua análise: “estabilidade inalterada, o clima tranqüilo para empreendimentos econômicos privados, a eliminação de algumas práticas violentas e o reinício do processo de liberalização constituem fatos reconhecidos pela opinião pública ocidental, que não foi das mais simpáticas no período de 64 a 74”. Op. cit, p. 6.

neutralismo; II) o Terceiro Mundismo; III) a parceria seletiva; IV) o alinhamento político prévio e automático” (OESP, 13/02/1979, p. 6).

Dentre essas opções, Campos elegia a “parceria seletiva” como a mais desejável ao Brasil pelos seguintes motivos: “As variantes (I) e (II) estariam não apenas fora das tradições brasileiras mas igualmente fora de uma faixa otimizante dos interesses nacionais (...)”. O alinhamento prévio e automático “não aberraria tanto da nossa linha histórica”, mas seria desaconselhável por ser rígido demais e não ser “otimizante nas condições atuais. (...) A variante da ‘parceria seletiva’ não é nem excludente nem apenas ‘pragmática’ (...). Ela implica uma clara ênfase sobre o termo ‘parceria’ em contraste com a idéia de ‘alinhamento’”. Em que pese o fato de tecer algumas críticas à atuação dos EUA (ainda sob o governo Carter), nessa parceria seriam priorizadas as relações com esse país e, em termos mais gerais, com o Ocidente, por razões históricas. Nas palavras do autor:

No caso brasileiro, a tradição e o que poderíamos chamar de ‘fidelidade histórica’ coincidem com os grandes interesses do País, que se situam no âmbito do subsistema Ocidental. Não há, porém, nenhuma razão para que o Brasil abdique do seu lugar nela. (...) O papel dos Estados Unidos no contexto tem uma importância crítica não apenas para o Brasil mas para todo o Ocidente e o mundo. Mais especificamente, no Hemisfério os Estados Unidos têm uma vinculação histórica comum, como ex-colônia, uma tradição de política ligada desde o início aos países latino-americanos e uma considerável vinculação de interesses econômicos (OESP, 13/02/1979, p. 6).

Mas, agregando a uma visão do americanismo ideológico, uma dose do americanismo pragmático, Campos não se restringia às razões históricas e apontava também razões estratégicas:

Independentemente de considerações históricas, no entanto, uma análise estratégica do cenário mundial mostra que o Brasil tem que, não apenas levar em conta o papel dos Estados Unidos (o que é óbvio e universalmente válido) mas, também, que concatenar sua atuação em função das respostas, reações e eventuais modificações que possa obter desse país (OESP, 13/02/1979, p. 6).

Ao final do incidente, a indicação de Saraiva Guerreiro à Chancelaria e, ainda, a escolha de Azeredo da Silveira para a embaixada em Washington demonstravam claramente a opção pela continuidade dos rumos da política externa, em compasso com o Universalismo. No que se refere às relações com os Estados Unidos, a expectativa inicial de mudança para melhor nas relações bilaterais sofre um relativo revés com essa indicação de Silveira, já que suas posições em defesa de maior autonomia em relação àquele país e, principalmente, sua

atuação como chanceler do governo no qual se verificou o ápice do estremecimento das relações bilaterais (a denúncia do acordo militar e as pressões em torno dos direitos humanos), não faziam dessa indicação exatamente uma manifestação de boa vontade para com o parceiro do norte.

Houve quem visse nesse ato um tom de autonomia. E houve quem visse um tom de provocação. Senão, vejamos: Carlos Conde comentou que a entrega de credenciais de Silveira a Carter significava uma “nova etapa nas relações diplomáticas” que seria uma “aliança com respeito mútuo” (J. Brasília, abril de 1979, dia ilegível). E concluiu:

Do novo tipo de relação é bem simbólica a escolha do ex-chanceler Azeredo da Silveira para Washington. Como chanceler, ele envolveu-se diretamente na resistência às pressões norte-americanas. Escolhendo-o para embaixador (...) o governo Figueiredo pretende dizer a Carter que a política de ‘respeito mútuo’ é a única que o Brasil aceitará.

No sentido contrário, o jornalista Noênio Spinola relatou no *Jornal do Brasil* que, segundo uma alta fonte, na Embaixada dos EUA no Brasil, quando a indicação de Silveira era só um rumor, teriam dito que duvidavam de tal decisão: “‘Eles não fariam uma dessas...’ Disse o diplomata. Fizeram. O ex-chanceler está vindo para Washington” (JB, 15/04/1979). Dois anos depois, essa indicação ainda repercutia. Ao comentar as críticas a uma palestra de Guerreiro na Escola Superior de Guerra, o jornalista Barreto Leite Filho, ponderava, elogiando alguns aspectos e criticando outros, e interpretava a relação do MRE com a imprensa: “É preciso notar que o Itamarati se acha, há anos, na alça de mira da imprensa independente, pelas inépcias e leviandades do ministro anterior, (...) singularmente premiado com a Embaixada em Washington” (JB, 15/04/1979).

Com efeito, em seu discurso de despedida da chancelaria, Silveira não deixava dúvidas quanto a suas posições: comentava a tática dos EUA de “graduação”, no Sistema Geral de Preferências, como forma de dividir os países do Terceiro Mundo e propugnava pelo apoio do Brasil aos EUA somente quando isso coincidissem com os interesses nacionais, uma vez que a “maturidade brasileira” não combinava com o alinhamento automático. E, pouco depois do início de sua gestão como embaixador em Washington, a declaração de que os Estados Unidos utilizavam em excesso seu poder econômico¹¹ provocou mal estar no Itamaraty, que declarou, no dia seguinte, que o embaixador manifestava sua visão pessoal e não a do Governo (O Globo; FSP, 30/11/1979).

¹¹ Declaração feita em palestra na Universidade John Hopkins. O Globo, 29/11/79.

Mas na coluna de política externa do *Jornal de Brasília*, coerente com sua posição, Carlos Conde elogiava o discurso, que reafirmou a condição de potência emergente e manteve-se na “esteira de uma política externa independente, que retomava a linha traçada por mestre San Thiago Dantas”. A nova fase de “respeito mútuo” e “diálogo maduro” entre Washington e Brasília se fazia presente. Para Conde, “Nesse respeito deve estar incluída a aceitação, pela superpotência ocidental, de que doravante o Brasil (...) pretende adotar iniciativas cada vez mais independentes” (J. Brasília, 30/11/1979).

Nos dois primeiros anos do governo, manteve-se a frieza e, no segundo ano especificamente, certo compasso de espera até que os eleitores norte-americanos decidissem, em novembro de 1980, se um Republicano ou um Democrata ocuparia a Casa Branca. Falava-se que as relações estavam em “banho-maria” (GM, 03/12/1980), ou que eram um “plano rigorosamente sem movimento” (OESP, 29/12/1979). A maioria dos jornais não considerava alvissareira (ou, pelo menos, tinham grandes dúvidas quanto ao seu significado) a eleição de Reagan, mas tampouco a repetição de um mandato de Carter, em razão do passado recente, parecia animadora. Um artigo da *Gazeta Mercantil* registrou que nos primeiros quatro meses do governo Figueiredo “as coisas sem dúvida permaneceram frias, depois de uma era de trocas de notas malcriadas, sutis mudanças de funcionários (...) e um generalizado, embora oculto aos olhos do público, sentimento oficial de mal-estar” (GM, 24/07/1979).

Mesmo assim, várias vozes e diversos argumentos se ouviam em defesa de uma melhora nas relações bilaterais. O Ministro Saraiva Guerreiro falava em processo evolutivo de atenuação de controvérsias (O Globo, 22/03/1979); o peso econômico do parceiro do norte, que ainda era o maior mercado isolado para nossas mercadorias, nosso maior fornecedor de mercadorias e um grande investidor direto de capital (cerca de 30% do total em 1979), era ressaltado como argumento da necessidade de rever as relações bilaterais (OESP, 14/07/1979); enfim, ponderava-se que “as condicionantes do passado recente, tanto quanto as exigências do presente, impõem essa revisão” (GM, 24/07/1979).

2.4. “Brasil - Estados Unidos: Confronto ou cooperação?” O debate na *Folha de S. Paulo*.

A importância atribuída à revisão das relações com o *hegemon* ocidental é atestada pela realização, por parte de um dos jornais mais influentes do país, de um debate sobre o tema, com a participação de várias lideranças empresariais, jornalistas, políticos e intelectuais,

no ano de 1980¹², debate este que contou com auditório lotado e teve repercussão na imprensa, após sua publicação na íntegra. O editor do jornal, Oswaldo Mendes, destacou a necessidade de ampliação do debate acerca dos assuntos internacionais: “a certeza da importância e atualidade do tema nos foi dada pela presença do público que (...) lotou o auditório. Um público nada homogêneo (...) o que nos confirma haver uma saudável mobilização e necessidade de debate envolvendo hoje toda a sociedade e não apenas pequenos e específicos setores”.

Nesse debate, algumas conclusões eram consensuais. Primeiramente, havia um reconhecimento de que as relações entre os dois países já haviam sido bem mais próximas e, embora alguns questionassem o termo “afastamento”, era generalizada a percepção de que houvera uma mudança qualitativa, no sentido oposto ao antigo “alinhamento automático”.

Em segundo lugar, e aliado ao primeiro aspecto, apontava-se o fato de que o Brasil havia se tornado menos suscetível às pressões americanas por ter diversificado suas parcerias e aprofundado seu processo de industrialização e, também, devido à perda relativa de poder dos EUA no sistema internacional e, especificamente, a perda de peso econômico relativo no mercado brasileiro. Tratava-se de um momento em que o Brasil havia se fortalecido bastante economicamente e a década de crise apenas se iniciava, fazendo com que a vulnerabilidade do país, que já se anunciava em razão da dívida, ainda não fosse completamente perceptível. E, tampouco, se configurava a dependência que se estabeleceria, anos depois, em relação aos Estados Unidos. Assim, a idéia de potência emergente, sustentada pela condição de oitava economia mundial, era bastante forte na percepção coletiva. Nesse debate, já se apontava a ambigüidade da política externa brasileira de querer atuar em duas frentes, desfrutando, simultaneamente, dos benefícios de pertencer ao Terceiro Mundo, como as vantagens do Sistema Geral de Preferências no GATT, e de ser um país industrializado, com desejo de influir mais decisivamente no sistema internacional. Newton Carlos apontava o que chamava de dicotomia: “ao mesmo tempo que tem a ambição de pertencer ao Primeiro Mundo, o Brasil quer jogar com as vantagens que lhe possa dar a solidariedade com os países do Terceiro

¹² O jornal Folha de S. Paulo promoveu, em seu auditório, em 13 de julho de 1980, um conjunto de debates intitulado: “Brasil – Estados Unidos, Confronto ou Cooperação?”; este foi dividido em duas partes: “As razões do afastamento” e “Bases e mecanismos de um novo relacionamento”. Daí resultou a publicação de um número do Folhetim com a íntegra dos debates. Participaram os jornalistas Newton Carlos, articulista internacional da FSP, e Samuel Wainer, do conselho editorial da FSP; o senador Saturnino Braga (então no PMDB); os líderes empresariais Laerte Setúbal e Cláudio Bardella; os professores Hélio Jaguaribe e Moniz Bandeira; os professores norte-americanos Riordan Roett, Albert Fishlow e Werner Baer; os economistas Celso Furtado e Paul Singer; os empresários e ex-ministros Carlos Rischbieter e Severo Gomes; e José Mindlin, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Estes dois últimos atuaram como mediadores e não expressaram suas opiniões.

Mundo” (FSP, 13/07/1980). Albert Fishlow endossava essa análise: “O Brasil quer aproveitar de uma posição talvez única no mundo, na qual se tem um pé lá no mundo mais avançado, outro no mundo já em vias de desenvolvimento” (FSP, 13/07/1980).

À exceção desses dois pontos consensuais, havia bastantes divergências. Entre os participantes brasileiros, todos importantes formadores de opinião, percebiam-se, grosso modo, duas posições distintas, semelhantes às que mencionamos anteriormente no que se refere à opinião pública em geral: uma de caráter mais nacionalista e crítica aos Estados Unidos, propugnando pela continuidade do afastamento ou pelo reforço da autonomia, e outra que apontava para a inevitabilidade da internacionalização econômica brasileira e que ponderava alguns aspectos no sentido de contrapor-se à visão anti-americana, ainda que se situasse longe da defesa veemente da aproximação, que transparecia em muitas análises da corrente liberal-ocidentalista manifesta na imprensa. Há que se registrar, porém, que apesar de certa polarização, não se tratou de um debate maniqueísta ou permeado de clichês, dado o altíssimo nível das análises.

Do primeiro grupo temos o exemplo das falas de Newton Carlos, Moniz Bandeira, Saturnino Braga, Celso Furtado e Hélio Jaguaribe.

No segundo grupo, temos o empresário Laerte Setúbal, então presidente da Associação Brasileira de Exportadores, o economista Paul Singer, o ex-ministro e empresário Carlos Rischbieter e o empresário e ex-presidente da Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base (ABDIB) Carlos Bardella.

No primeiro grupo havia, entre alguns debatedores, uma percepção ampliada da importância e autonomia do país, como se depreende da fala do jornalista Newton Carlos, conhecido analista internacional da *Folha de S. Paulo*:

Houve, não um afastamento, mas uma mudança qualitativa (...). Os Estados Unidos estão de fato perdendo seus fatores, os seus mecanismos de controle político; o Brasil passou a ter um discurso terceiro-mundista e consegue enfrentar certas coisas dos Estados Unidos. Já não depende tanto, não cede ajuda. Os EUA já não são um parceiro comercial tão importante. Já não são um fornecedor de tecnologia tão importante. E o Brasil tem uma indústria militar e outras opções em matéria de importação militar como a opção européia (FSP, Folhetim, 13/07/1980, p. 3).

No mesmo sentido, argumentava Moniz Bandeira sobre as opções brasileiras: “Hoje, a Alemanha serve ao governo brasileiro, outra vez como alternativa para barganhar com o governo norte-americano” (FSP, Folhetim, 13/07/1980, p. 3).

Bandeira aumentava o tom nas críticas aos EUA e mencionava, na mesma fala, as tentativas daquele país, em governos anteriores, no sentido de influenciar o modelo de desenvolvimento brasileiro, tentativas essas que haviam resultado em mudanças de curso na política externa ao tempo de Castello Branco. Percebe-se, aqui, uma posição simpática ao nacional-desenvolvimentismo:

Toda política nacionalista era considerada comunista. Por isso, o governo de Castello Branco, que advogou uma política de alinhamento dentro daqueles preceitos da Guerra Fria, de bipolaridade, considerava que a estatização da economia era um dos fatores de atrito com os EUA e pretendeu promover algo inteiramente oposto, ou seja, a privatização da economia brasileira; o que não conseguiu por uma série de outros fatores. Entretanto, o curso do desenvolvimento continuou a despeito de todas as políticas e novamente o Brasil, em 1968, retomou sua caminhada, devido em grande parte aos investimentos do Estado a que o governo foi obrigado a fazer para tirar o país da recessão (idem).

E, após historiar as relações bilaterais, enfatizando todo o processo de intervenções norte-americanas no continente, sobretudo a atuação da CIA nos golpes militares vinculada à necessidade de regulamentações que facilitassem a remessa de lucros das multinacionais e a imposição de uma política de compressão salarial, afirmou que “as ditaduras militares aqui na América Latina são a condição do bem-estar dos Estados Unidos”. Mas, concluía que, a despeito das pressões, a política externa brasileira mantinha certa continuidade, já que seus objetivos não haviam mudado, seguindo em busca de “um espaço próprio no cenário mundial” (idem).

Fazia coro com Newton Carlos e Moniz Bandeira, no que se refere ao peso do Brasil no cenário mundial, o senador Roberto Saturnino Braga, ao afirmar que a importância do Brasil para o mundo ocidental e para os Estados Unidos era muito grande “não só pelas dimensões de sua economia, de seu próprio poderio militar, hoje, como pela confiabilidade de uma aliança que tem base numa identificação razoável de valores”. E, mais à frente, reforçava: “o Brasil vai buscar no mundo o seu caminho próprio. Afinal, ele é a peça principal do sistema Sul”. Partindo dessa premissa, julgava que o Brasil deveria reivindicar mais do parceiro do norte, como uma ampliação das preferências comerciais, um tratamento menos rígido para os financiamentos, que deveriam vir não só dos canais privados, mas também dos públicos, e, por fim, a transferência de tecnologia. Argumentava que o Brasil havia feito várias concessões, como a alteração na lei de remessa de lucros e a abertura do monopólio da prospecção de petróleo, e que, mesmo assim, os Estados Unidos continuavam a cobrar mais coisas, dentre elas, a internacionalização do sistema financeiro e o acesso aos recursos

naturais, como Carajás o demonstrava¹³, e os bancos estavam cobrando a recessão brasileira. No entanto, “o Brasil cobra pouco. O Itamaraty parece que não sabe fazer o jogo político interno americano. Isto é, contrapor-se aos lobbies dentro do Congresso americano”. Mas, contraditoriamente, também afirmava: “analisando friamente, objetivamente, acredito que não há condições para que estas exigências brasileiras sejam atendidas” (FSP, 13/07/1980).

Ainda no sentido de reafirmar a perda de poder dos Estados Unidos e de enfatizar outras opções que favorecessem a autonomia do Brasil, o economista Celso Furtado, figura de enorme peso na intelectualidade brasileira, reforçava: “É evidente que os Estados Unidos, hoje, não são mais a nação poderosa que eram há vinte ou mesmo dez anos atrás (...). Os Estados Unidos já não são aquele grande cliente, nem aquele grande mercado para o Brasil”. Diante do apontado declínio do outrora parceiro preferencial, Furtado conclui: “(...) o Brasil, na medida que (sic) se industrializa e toma espaço na economia mundial, se volta naturalmente para o Terceiro Mundo” (idem).

Na análise de outro intelectual que manteve forte presença no debate brasileiro nas últimas cinco décadas, o cientista político e professor Hélio Jaguaribe, as relações entre Brasil e Estados Unidos estavam marcadas pelo signo do imperialismo, num contexto de dependência da periferia em relação ao centro¹⁴. Em tal contexto, havia uma margem de autonomia, mas não muito grande. Nas palavras do professor:

O problema brasileiro (...) é o de encontrar-se numa relação de dependência complexa com o centro dominante do sistema ao qual ele pertence. Dentro desta relação complexa, o País dispõe de uma certa margem de autonomia. Todo o problema brasileiro no relacionamento com o centro imperial consiste em saber se a crescente complexidade em termos de modo de produção (...) será marcada por um incremento de autonomia ou por uma horizontalização a partir de controles externos. Existe um *quantum* de inserção no capitalismo mundial que absolutamente é inevitável para todos os países, inclusive os países socialistas. Não é uma opção subjetiva, mas determinada por certas condições gerais da tecnologia e economia mundiais (idem).

Ao questionar quais as margens de autonomia possíveis a um país periférico dentro do sistema capitalista, de forma que o mesmo não se restrinja a um mero mercado do capitalismo e possa gerar um desenvolvimento gradual, Jaguaribe prescrevia: “uma das chaves desta

¹³ O senador (então no PMDB) se referia à reserva de minérios de Carajás, no Pará.

¹⁴ Conforme Silva (1998), o modelo de análise da política externa proposto basicamente por Jaguaribe e Araújo Castro, “[...] fundindo a matriz realista aos conceitos cepalinos de centro/periferia e de desenvolvimento desigual e combinado da economia capitalista mundial”, teria exercido “enorme influência seja na análise acadêmica ou nas formulações oficiais da diplomacia brasileira” (SILVA, 1998, p. 140).

possibilidade consiste em formar um grande projeto nacional e [este] depende do respaldo popular”.

Laerte Setúbal questionava o termo “afastamento” dizendo que era necessário analisar a qual aspecto se estava referindo – o cultural, o econômico ou o político. Sobre o último ele se negou a falar, por desconhecê-lo, mas sobre o primeiro, afirmou: “Culturalmente, e falando culturalmente no conceito não só intelectual, mas de hábitos, nunca o Brasil esteve tão perto dos EUA (...). Nós vivemos em torno, exclusivamente, dos hábitos de consumo americano”. Do ponto de vista econômico, ponderava que realmente haviam ocorrido algumas mudanças fundamentais, como o declínio da pujança da economia americana, mas ele não a explicava com um dedo acusatório. Senão, vejamos:

Na verdade, eu acredito que os americanos de certa forma se cansaram de ver o mundo progredir à custa de sua própria prosperidade. Olhem o Japão, olhem a Europa (...). Em certo momento, os americanos se viram com sua balança comercial se desequilibrando violentamente, e eles não tiveram nem condições de colocar as medidas desejáveis para fazer com que seu dinheiro voltasse a ter o poder aquisitivo anterior, porque se o fizessem, o mundo parava. Houve um impasse: todo mundo queria que os Estados Unidos melhorassem a posição do seu dólar e ao mesmo tempo queriam continuar vendendo o máximo para os Estados Unidos (idem).

O líder empresarial explicava, ainda, que o governo americano estava preferindo, àquele momento, proteger a indústria americana do desemprego em detrimento do “consumidor médio” daquele país, como fizera antes, quando a importação era facilitada. Caso continuasse, esta atitude levaria do protecionismo ao isolacionismo, o que teria “conseqüências para o mundo realmente muito violentas”.

O economista Paul Singer destacava alguns aspectos “paradoxais” nas relações bilaterais. Primeiramente, apontava que os Estados Unidos haviam dominado o mercado brasileiro de produtos industrializados até a década de 60 e que tinham, em face da industrialização brasileira, “forçada por medidas estatais” (...) “uma atitude cética, que, aliás, era compartilhada pelos economistas brasileiros” que a viam como “profundamente irracional”. Em razão disso, quando da abertura do mercado brasileiro às multinacionais, os europeus e japoneses foram os primeiros a se aventurar, sendo que os EUA, preferindo investir na Comunidade Européia, só mais tarde (mas não “tarde demais”, segundo ele) resolveram se arriscar. Mas, “mesmo assim se criou no Brasil a noção de que o Brasil era objeto do capital espoliador americano”. E o paradoxo, afirma Singer, seria que, àquele momento (1980), as multinacionais européias e americanas eram usadas como base de

exportação para os próprios países sede, concorrendo com as matrizes por dispor de mão de obra abundante, disciplinada e barata (FSP,13/07/1980).

Após esta explanação, ao receber a seguinte pergunta da platéia: “Nossa industrialização nas mãos das multís, as exportações subsidiadas e isentas de impostos, nossa dívida externa, o que sobra?”, Singer pondera novamente no sentido contrário ao anti-americanismo em voga:

Eu acho que esta pergunta está bem no teor de outras perguntas que têm sido dirigidas a outros membros da mesa e revela um estado de espírito muito amplo, não só neste auditório, mas no País como um todo. O Brasil, efetivamente, ainda não tomou consciência de um fato que me parece fundamental. Os fatos mencionados aqui na pergunta revelam o que já foi chamado de internacionalização da economia brasileira. E essa internacionalização é geral, minha gente (idem).

Paul Singer segue explicando que até mesmo os países socialistas, que haviam saído do circuito mundial, estavam abrindo suas portas ao capital multinacional, pois, senão, ficariam “fora da corrente principal do desenvolvimento econômico mundial”. E após afirmar que o capital de empresas brasileiras já estava agindo no Iraque, na África e América Latina, alertava:

Não tem sentido nos colocarmos como sendo meramente a vítima deste processo de internacionalização, quando, ao mesmo tempo, nosso capital já entrou nessa e há bastante tempo, e com pleno apoio do governo brasileiro. Não existe mais a alternativa que parecia existir há 20, 30 anos atrás, de dizer tchau para as multinacionais, vão embora que nós ficamos mais felizes sem vocês, porque eles deixariam aqui uma casca vazia (...) e máquinas obsoletas (idem).

O empresário Carlos Rischbieter¹⁵, fazendo um contraponto à análise de Hélio Jaguaribe, endossava, em grande parte, os pontos de vista de Paul Singer acima citados, em que pese a distância política que os separava, visto que o primeiro era ex-ministro de um governo militar e o outro era membro do recém criado partido que maior oposição faria ao governo militar, o Partido dos Trabalhadores. Vamos à sua fala:

O professor Jaguaribe usou a palavra imperialismo, que deve ser usada quando se fala das relações Brasil-Estados Unidos. Mas, o curioso é que o Brasil, hoje, como nação que está progredindo, que está ficando forte, usa exatamente as mesmas técnicas. E a experiência mostra que tanto o Governo como os empresários procuram atuar em países da África, como os Estados

¹⁵ O nome do ex-ministro aparece nos jornais e demais documentos ora grafado com “C”, ora grafado com “K”, que parece ser o original. Optamos por manter a grafia usada pelo jornal.

Unidos. Nós procuramos utilizar os mesmos métodos: vender-lhes, se possível, a maior bugiganga com o prazo adequado. De modo que o Imperialismo não é apanágio de um país, de uma nação, Imperialismo existe em todos nós (FSP,13/07/1980).

O empresário Cláudio Bardella, após fazer coro aos demais participantes no sentido de que o aumento das exportações brasileiras era necessário e que isto havia transformado o Brasil em competidor dos EUA, abordava a crise energética (que também Rischbieter abordara) como um dos principais problemas daquele momento e defendia uma maior integração dos dois países na sua solução, tendo em vista que já se vivia “num mundo interdependente”. Discordava implicitamente de Riordan Roett quanto à “desimportância” do Brasil e reconhecia que os EUA haviam perdido um pouco do peso na economia brasileira, mas alertava:

Os interesses comuns existentes entre o Brasil e os Estados Unidos, interesses políticos, econômicos e financeiros, não podem ser tratados nem de uma forma romântica nem de uma forma colonialista. O Brasil tem uma importância muito grande para os Estados Unidos. (...) E do ponto de vista econômico nós também não podemos nos esquecer que a economia americana ainda tem reflexos muito importantes na economia brasileira. Uma recessão americana com certeza trará conseqüências também ao Brasil (idem).

É interessante notar que o termo “interdependência”¹⁶, usado aqui por Bardella, e anteriormente no documento apresentado por Roberto Campos, hoje tão corrente para se referir às relações internacionais, não era usual àquela época e apenas estava começando a ser mencionado em algumas análises. Nos anos seguintes¹⁷, paulatinamente, o termo vai se incorporando à linguagem diplomática e jornalística.

A redução da dependência e o crescimento qualitativo do poder do Brasil, assim como a perda de poder relativo de seu país, eram também percebidos pelos debatedores norte-americanos, como os professores Riordan Roett, Albert Fishlow e Werner Baer. Roett afirmava:

(...) os mecanismos de controle não existem mais como existiram há 15 ou 20 anos na América Latina. (...) O Brasil está crescendo e vai ter muito mais peso no futuro dos assuntos internacionais. (...) Estamos passando, então, por

¹⁶ Este termo foi bastante desenvolvido por Joseph Nye e Robert Keohane no livro “Power and interdependence”, NY, Harper Collins, 2001.

¹⁷ Em uma reportagem de 1982, um jornalista registra, sobre um discurso do chanceler: “Referindo-se ao termo ‘interdependência’, que usa várias vezes em sua fala, Guerreiro (explica) que esta realidade tem levado as questões de comércio, finança, energia, investimento e tecnologia a tal grau de interligação e complexidade que só uma ação coordenada e cooperação poderá (...) resolver”. (JB, 02/10/1982, p. 12).

uma transição de uma época em que realmente o Brasil era um dependente dos EUA, a uma época em que podemos identificar e estabelecer uma nova política entre os dois países (FSP, 13/07/1980, p. 4).

Mas, em contrapartida, Roett ressaltava também a perda de importância do Brasil para os EUA, e afirmava que seu país não tinha muito como ajudar o Brasil nas áreas cruciais, como energia, dívida e balança de pagamentos, já que eles passavam realmente por uma fase protecionista. E, pior ainda para a nossa estima, nem mesmo estavam pensando em ajudar: “Há pouca preocupação hoje em dia com o Brasil. Francamente, a gente não fala muito do Brasil em meu país. Não é o centro do mundo para nós” (FSP, 13/07/1980, p. 4). E, mais à frente, na segunda parte do debate, completava: “eu diria que é impossível hoje em dia reunir uma mesa desta importância para discutir as relações entre Brasil e Washington. Impossível. Com um senador, três ministros, o decano das relações internacionais no Brasil, um empresário destacado (...) e dois economistas”.

Albert Fishlow destacou que um dos problemas era que as relações bilaterais eram permeadas por duas ilusões de parte a parte, uma econômica e outra política: de um lado, o governo brasileiro esperava, desde o fim da segunda guerra, “um tratamento especial para ajudar o desenvolvimento nacional e industrial (...) querendo uma ajuda pública da parte dos Estados Unidos para permitir um crescimento mais rápido do país”. Mas, segundo Fishlow, a visão que se tinha em seu país seria de favorecer o setor privado, os investimentos diretos e os empréstimos de bancos privados. E, de outro lado, os Estados Unidos esperavam um apoio, ou mesmo uma aliança política brasileira na Guerra Fria, mas sem nenhuma contrapartida, “exigindo do Brasil um papel que o Brasil não quer jogar” (FSP, 13/07/1980, p. 6).

Werner Baer também reconhecia que a diversificação geográfica das relações comerciais brasileiras e das origens dos investimentos estrangeiros aumentava o poder relativo e davam “certa margem de manobra ao Brasil, coisa que ele não tinha há 10 ou 20 anos”. Porém, alertava que “os Estados Unidos ainda representam um peso bastante grande nas relações internacionais econômicas do Brasil” (FSP, 13/07/1980, p. 11).

A participação da platéia demonstrou a preponderância da visão nacionalista e anti-americana, como atestava a maioria das perguntas encaminhadas à mesa: A primeira abordava a Trilateral, política de união entre os Estados Unidos, Japão e Comunidade Européia no sentido de atuarem concertadamente no sistema internacional: “Como encara a imposição da Trilateral na vida do nosso País, ou a aceitação de nossos dirigentes da política trilateral? O que é a Trilateral e como ela atua no Brasil?”. A segunda pergunta apontava para o “distanciamento” e a diversificação de parcerias: “No caso de haver este afastamento, este não

seria positivo para o Brasil, já que o Brasil busca um desenvolvimento econômico e social ascendente (sic) e os Estados Unidos enfrentam uma séria crise econômica? (...) Não seria o ideal o Brasil buscar novas relações com países em desenvolvimento ascendente, tais como a Alemanha Ocidental, a França e o Japão?” (FSP, 13/07/1980).

A afirmação do professor norte-americano Riordan Roett de que os EUA não estavam interessados no Brasil parece ter ferido o orgulho de alguns espectadores do debate, como atesta a seguinte pergunta:

O professor Roett declarou que os Estados Unidos nada têm a fazer pelo Brasil. Têm sim, deixar de levar os lucros pertencentes aos 80% de brasileiros que ganham menos de três salários mínimos. Se os Estados Unidos não se interessam pelo Brasil e nada têm a nos fazer, o que as multinacionais, o City Bank, o sr. Ludwig¹⁸, fazem neste explorado país? (idem).

No mesmo sentido apontava outra pergunta dirigida ao economista Celso Furtado: “Se os EUA continuarem segurando o controle evolucionista (sic) do Brasil, qual será a saída mais viável para superarmos esses entraves e conseguir o progresso do nosso País, sem forçar o brasileiro a apertar ainda mais o cinto?” (idem).

Esse anti-americanismo, aliás, não passou despercebido a um dos debatedores, o jornalista Samuel Wainer, que o explica historicamente:

Com o fim da guerra, o início da Guerra Fria, a eleição de Truman, um candidato extremamente conservador, de novo a América Latina passou a campo secundário, exceto no ponto de vista econômico, em que houve uma ofensiva muito maior da parte dos EUA e começou a ser criado um grande sentimento antiamericano em nosso País que confundia a política do Estado americano com a política das empresas norte-americanas. O ódio (...) à Standard Oil chegava à Casa Branca, evidentemente. E aí se criou um profundo sentimento antiamericano do qual eu creio que nós não nos libertamos ainda no País (idem).

Wainer aponta que, embora amenizado efemeramente à época de Kennedy, esse sentimento acabou sendo reforçado pela participação dos EUA em golpes militares no continente e pelo apoio a ditaduras, sobretudo após a revolução cubana, quando “assumiram a mais reacionária e a mais retrógrada das suas posições na América Latina”. Alguns anos

¹⁸ A espectadora referia-se ao Projeto Jarí, um complexo agrícola de propriedade do norte-americano Rubem Ludwig, na Amazônia, que provocou grande polêmica e foi acusado de ferir a soberania brasileira, o que levou à sua venda a um grupo brasileiro, articulada pelo governo, em 1982; também se referia à informação prestada por Newton Carlos de que o Citibank lucrara, aqui, US\$ 20 bilhões.

depois, entretanto, tal sentimento de hostilidade foi minimizado porque o hegemônico continental reconheceu “que não poderia usar em proveito próprio uma América Latina fascistizada”, o que estaria levando, então, a uma tentativa de reaproximação em moldes menos românticos e mais adequados a um país mais evoluído e desenvolvido, como se encontrava o Brasil. Ainda assim, esse jornalista encarava o momento com bastante pessimismo considerando que as eleições internas norte-americanas, sobretudo se o eleito fosse Reagan, punham em perigo as relações continentais. Mas, apesar de todas as críticas às políticas americanas anteriores, ele não via alternativas senão a aproximação: “acho que estamos condenados ou fadados a estarmos sempre, com pequenas intercalações, em aliança ou em participação conjunta com os Estados Unidos no plano internacional”(idem).

No mesmo suplemento da *Folha de S. Paulo* em que foi divulgado o debate (o *Folhetim*), o correspondente internacional Paulo Francis publicou um artigo intitulado “Os Estados Unidos não são o único lobo mau”, no qual pondera sobre o anti-americanismo brasileiro argumentando que as elites, desde as elites colonizadoras, que partilhavam crenças feudais, antiindustriais e anticapitalistas, eram co-responsáveis pela situação de dependência econômica. “Os EUA, como qualquer grande potência, se aproveitaram do nosso feudalismo cultural. (...) Estão no papel normal de qualquer potência. É inútil vir com moralismos irrelevantes”. E, contestando o nacionalismo, criticava: “As fantasias da esquerda sobre o contrapeso do capital brasileiro ou das estatais não resistem à menor análise” (idem, p. 11).

2.4.1 - Caricaturas: o humor entra no debate

Também ilustrativas de como a discussão mobilizava a opinião pública, ensejando várias formas de manifestação sobre os temas associados às relações entre Brasil e Estados Unidos, são as caricaturas que acompanharam o encarte “*Folhetim*”, no qual se publicou o debate. Como se vê abaixo, o sentimento crítico em relação aos Estados Unidos, ainda que temperado pelo humor e criatividade brasileiros, prevalecia nas imagens:



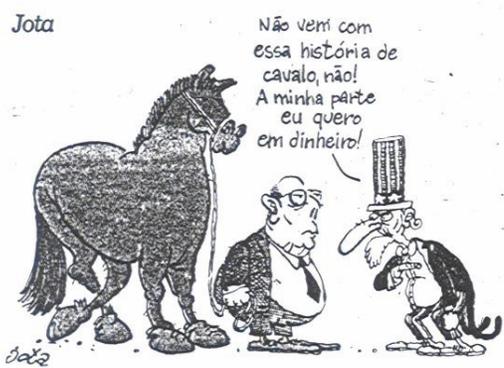
São Paulo, domingo, 13 de julho de 1980 número 182

FOLHETIM

encontros



Fonte: FSP, 13/07/1980.





Caricatura de Benê Coutinho

Fonte: FSP, 13/07/1980.

Laerte/Glauco



Fonte: FSP, 13/07/1980.

2.5. “O Brasil está tratando-nos como se fôssemos Luxemburgo”

Mesmo com a difundida opinião de que as relações bilaterais precisavam de melhora, o governo Figueiredo não fez muito esforço nesse sentido nos dois primeiros anos de seu governo. Em seu discurso de posse, dedicou apenas três linhas para aquele país, enquanto que uma lauda inteira foi dedicada ao Terceiro Mundo (GM, 14/10/79) e, no ano seguinte, manteve as relações em “banho-maria”, ao ponto de um funcionário norte-americano ter dito, quando o Brasil cancelou, inesperadamente, e pela segunda vez, reuniões marcadas entre funcionários de alto nível do Itamaraty e do Departamento de Estado para abordar temas econômicos e políticos: “O Brasil está tratando-nos como se fôssemos Luxemburgo!”¹⁹.

Cogitou-se que havia uma preocupação do Itamaraty com a possível sondagem, pelo Departamento de Estado, sobre os motivos de o Brasil ter sido “tão reticente em demonstrar apoio inequívoco aos americanos quando eclodiu a crise dos reféns no Irã” (GM, 08/01/1980). Aliás, em termos de alinhamento político, as tentativas norte-americanas de atrair o Brasil para o seu lado foram infrutíferas e isto alimentava o distanciamento. Além da já conhecida resistência em apoiar a abordagem americana dos conflitos na América Central e África (sobretudo Angola) sob o prisma da Guerra Fria, e de recusar-se às pretensões de transformar o Atlântico Sul em zona de segurança, em aliança com a África do Sul, o Brasil não aderiu ao boicote às Olimpíadas de Moscou nem ao embargo de cereais contra a URSS como protesto à invasão do Afeganistão. Não que o Brasil tenha assumido uma posição de aberta

¹⁹ GM, 08/01/1980. O Itamaraty alegou outros compromissos e falta de pessoal, tendo em vista os trabalhos com a preparação da viagem do chanceler Guerreiro a Lima, para reunião do Pacto Andino.

confrontação, pois manteve posição “de substância”, conforme declaração do presidente, na defesa do princípio de não intervenção, em mais uma afirmação bem típica do *low profile*, mas não achou adequado o boicote ao evento esportivo. Quanto ao embargo de cereais, manteve mesmo tom: não aderiu, mas tampouco aumentou as cotas de exportação para suprir as necessidades soviéticas.

As repercussões diante de tal posição variaram na opinião pública. Alguns viam na atitude brasileira um positivo sinal de autonomia, como Carlos Conde, do *Jornal de Brasília*, em artigo intitulado “Na diplomacia, o projeto do Brasil-potência” (J. Brasília, 10/02/1980). Ali vaticinava que o Brasil continuaria, até o final do século, com seu “cauteloso esforço para que as condições naturais de potência média sejam projetadas, no exterior, de forma simpática” de forma a ocupar um espaço maior no “jogo dos grandes”. Assim, segundo ele, prevaleciam novos tempos nas relações bilaterais e a vinda do emissário de Carter ao Brasil (e à Argentina) para expor a posição norte-americana de boicote à URSS e tentar conseguir a adesão dos dois países, se enquadrava nesses “novos tempos”:

É esse o clima que prevalece hoje. A recente resposta brasileira às sondagens do general Andrew Goodpaster, emissário especial do presidente Carter, reflete bem os novos tempos. (...) A reação brasileira foi discreta mas suficientemente clara para deixar patente a ausência de alinhamentos automáticos. O Brasil vai aos Jogos Olímpicos de Moscou e não entra no boicote econômico contra os soviéticos (J. Brasília, 10/02/1980).

Em sentido oposto, um editorial de *O Estado de S. Paulo* se posicionava, ironizando os elogios feitos pela União Soviética à chancelaria:

O Itamaraty tem motivos suficientes para emoldurar os comentários do Pravda (“A verdade”), órgão oficial do PCUS (...) e pendurar o quadro no gabinete do chanceler, o embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro, que assim colhe os frutos e louros de uma política cujo iniciador – depois de 1964 – foi o embaixador Antônio Francisco Azeredo da Silveira. (...) O Brasil e a Argentina se recusaram a participar das sanções ocidentais decretadas contra a União Soviética por ter cometido o crime internacional contra o Afeganistão. Os dois países não ordenaram nenhum embargo do fornecimento de cereais e de outros produtos agrícolas e manufaturados à URSS. O Brasil, por sua vez, nem se dispôs a boicotar os Jogos Olímpicos de Moscou (OESP, 11/07/1980, p.3).

E completava afirmando que a potência socialista se julgava no direito de apreciar e julgar a política externa de todos os países, elogiando os “não alinhados” porque, na verdade, não alinhamento, segundo este periódico, significava, na prática, apoio ao campo soviético. Embora ressaltasse que não condenava as relações econômicas e comerciais com qualquer

país do mundo, esse editorial estampava nitidamente a opção liberal-ocidentalista, saudosa da política externa de Castello Branco:

Com certeza, os dirigentes do Cremlin sabem apreciar, em suas devidas perspectivas, as perambulações da política externa do Brasil pelos caminhos tortuosos do “pragmatismo ecumênico”, inaugurado (...) por Azeredo da Silveira, que abandonou integralmente a doutrina de Castello Branco, que salientava, de maneira clássica, nossa solidariedade ideológica com o Ocidente e nossa independência total no plano da defesa intransigente dos interesses políticos e econômicos do País, mesmo diante da superpotência democrática.

O ano de 1981 oscilou entre expectativas de melhora nas relações e o surgimento de novos contenciosos, além da manutenção de antigos. Ao noticiar um novo conflito, sobre os Direitos do Mar²⁰, surgido com o veto dos EUA à criação de um organismo internacional para regulamentar a exploração econômica dos recursos marinhos, um artigo da *Folha de S. Paulo* rememorava os pontos de atrito:

Do lado norte-americano houve alterações, Ronald Reagan manteve alguns dos problemas, como por exemplo os causados pela política protecionista norte-americana e as divergências nos organismos internacionais, e criou outros como a tentativa de intervenção militar em El Salvador, o estímulo à criação do Pacto do Atlântico Sul em coordenação com o governo racista de Pretória, e o estímulo às tensões Leste/Oeste (FSP, 09/08/1981).

E, mesmo explicitando que a postura do Itamaraty era a de evitar que os conflitos fossem apresentados em conjunto, para não dar a noção de grande dimensão, concluía: “De qualquer maneira, o contencioso brasileiro-americano é hoje muito volumoso” (idem).

As disputas comerciais entre os dois países, agravadas sempre que o Brasil se tornava mais competitivo em algum setor, encetando pressões internas dos grupos lá afetados sobre o Executivo norte-americano, foram uma constante na década de 1980. Contribuiu para isso, por um lado, a postura mais agressiva da gestão Reagan, como a utilização de medidas internas, como a Super 301, contra os competidores estrangeiros, e, por outro, os subsídios (ou “créditos prêmio” do IPI) concedidos pelo governo brasileiro aos exportadores, objeto de constantes denúncias dos norte-americanos, dentre outras medidas de caráter protecionista que se enquadravam na política de promoção das exportações e de fortalecimento do setor industrial.

²⁰ O tema foi regulamentado com a Convenção da ONU sobre Direito do Mar, assinada em Montego Bay, Jamaica, em 10/12/1982, que definiu os limites do Mar Territorial em 12 milhas, a Zona Econômica Exclusiva em 200 milhas e os fundos marinhos como patrimônio comum da humanidade. (GARCIA, 2000, p. 167).

Outra estratégia adotada pelos EUA nos organismos multilaterais de comércio (como o GATT) e finanças (como o Banco Mundial) foi a “graduação” dos países, que se baseava no argumento de que os NICs (New Industrialized Countries), como o Brasil, México, Índia e Coreia do Sul, não deveriam ter o mesmo tratamento que os países mais pobres e não industrializados, como tarifas preferenciais no SGP. Alegavam que aqueles países já haviam atingido um grau de desenvolvimento que não justificaria tais prerrogativas. A esse respeito, Tullo Vigevani sintetiza:

Nos anos imediatamente anteriores e posteriores a 1980, a literatura especializada, na maioria das vezes, situava o Brasil como um novo país industrializado (NIC), embora sem as condições que permitiram aos outros NICs negociar com cacifes mais altos, em função de diversas razões e circunstâncias, desde a capacidade de proceder a um relativamente rápido ajuste interno (República da Coreia) até a existência de evidentes interesses geoeconômico-políticos (México). Dessa forma, o Brasil, mesmo situado numa faixa própria, surgia no plano internacional com razoável industrialização e competitividade. Considerava-se, portanto, que deveria dar sua contribuição aos ajustes necessários nas relações internacionais, sobretudo ao saneamento da situação de grave desequilíbrio das relações dos Estados Unidos com o resto do mundo, bem como com o Brasil (VIGEVANI, 1995, p. 61).

Esta estratégia contribuiu para dividir os países do Terceiro Mundo e obstaculizar a liderança que o Brasil pretendia exercer entre os mesmos, como se verá no capítulo quarto. A reação brasileira à tese de graduação era de indignação. O ministro Guerreiro, mesmo compreendendo como uma aplicação de regras que regem o SGP (Sistema Geral de Preferências), ficou inconformado com a extensão dessa medida a alguns produtos como motores diesel, peças para automóveis e chapas de madeira, e assim se manifestou: “abandona-se o critério objetivo de aferição de quantidades e valores exportados (...) e entra-se numa área subjetiva de avaliação do grau de competitividade e evolução de alguns produtos”. E, mais à frente, arrematava: “Esse sistema geral de preferências parece ter sido feito para quem dele não pode tirar proveito...” (JB, 21/03/1981). Havia sempre novos produtos sendo ameaçados de taxaço. Paulo Francis relatava (FSP, 30/04/1981): “Há fúria no Brasil porque os EUA querem taxar nossas exportações de fios de algodão, óleo de mamona, tesoura, calçados, ferro gusa e têxteis”. E, excetuando do protesto algumas taxaço com as quais, segundo ele, o governo brasileiro já havia concordado como contrapartida aos subsídios aqui praticados, aconselhava:

Dentro da timidez, a posição de ‘chapéu na mão’ dos nossos tecnocratas, o mínimo que eles poderiam exigir era uma comparativa reciprocidade

comercial. Deveriam ter exigido um pacote que incluísse as facilidades que o Brasil concedeu à multinacionais em crédito e importação clandestina de equipamentos. (...) Precisamos de uma presença política que negocie com nossa economia no exterior. (...) Passamos do ufanismo ao derrotismo rancoroso e à rendição (FSP, 30/04/1981).

Esse jornalista endossava a opinião²¹ de que o Itamaraty era mais competente para negociar politicamente a posição brasileira, tanto nos EUA quanto na África, do que os “tecnocratas”, que o alijavam. Ao comentar a opção do ministro Ernane Galvêas de negociar com a África do Sul, dizia que era uma opção sem senso político, pois fecharia mercados nos demais países africanos, e explicava:

Mas essa é precisamente a diferença entre o raciocínio tecnocrático e o político, de que o Itamaraty, apesar de marginalizado pelo sr. Delfim desde o governo Costa e Silva, me parece ter mais noção.

O Brasil tem de negociar um pacote com os EUA, ou unir-se às nações do Terceiro Mundo que pregam uma ação conjunta em defesa dos interesses dos subdesenvolvidos. Isso é uma decisão política, requer vontade e competência política. Não é coisa para tecnocratas. No caso em questão, das ‘sobretaxas’, os EUA têm razão legal, o que não quer dizer razão moral (FSP, 30/04/1981).

Líderes de associações empresariais de exportação em vários setores se mobilizavam para encontrar uma estratégia para equilibrar a balança comercial e abrir mercados aos produtos brasileiros e pediam providências ao chanceler (GM, 05/06/1981). Mas os contenciosos prosseguiram. A *Gazeta Mercantil*, referindo-se aos primeiros meses do Governo Reagan, registrava que não havia problemas de natureza política a interferir na relação, como na era Carter, mas resumia: “Agora, a dissintonia manifesta-se na área comercial, tendendo os americanos cada vez mais a adotar uma linha caracterizada como ‘nacionalista’” (GM, 05/06/1981).

Por outro lado, ainda que paralelamente aos atritos comerciais, contribuíram para relativa melhora das relações, por demonstrar um esforço para superar a “frieza”, as visitas, que se sucederam ao longo do ano, de importantes autoridades norte-americanas ao Brasil, como a do General Vernon Walters, a do subsecretário de Estado para assuntos latino-americanos Thomas Enders, a do vice-presidente George Bush. A visita do ex-secretário de Estado Henry Kissinger, a convite da Universidade nacional de Brasília, não teve caráter governamental, mas foi também um evento emblemático, uma vez que essas visitas eram momentos privilegiados para a eclosão de manifestações da opinião pública, fossem

²¹ Opinião expressa, dentre outros, por Cervo (1992, p. 393-394).

favoráveis ou desfavoráveis à presença do visitante, e reacendiam, na imprensa e na sociedade, o interesse em discutir as relações bilaterais.

A vinda de Walters não foi muito bem recebida, já que foi associada à tentativa de angariar apoio brasileiro à política de recrudescimento da Guerra Fria, pois o adido militar trouxe documentos que visavam a comprovar para as autoridades brasileiras a presença soviética e cubana em El Salvador. Uma vez que a atitude brasileira era a de que os países da América Central deveriam encontrar uma solução interna para seus problemas, sem ingerências externas, e que o MRE declarou preferir basear-se em relatórios fornecidos pelas embaixadas brasileiras naquela região, os quais não foram considerados conclusivos (FSP, 23/02/1981), tal tentativa se mostrou inócua ou um “virtual malogro” (OESP, 18/10/1981).

A visita de Thomas Enders foi uma manifestação de boa vontade do novo governo republicano no sentido da aproximação, pois, conforme o próprio declarou, teria vindo “colher o máximo de informações para levar ao governo do meu país, e nos ajudar a desenvolver as relações entre os dois países” (FSP, 20/08/1981). O visitante abordou os assuntos delicados da pauta da política internacional, como a América Central e o Atlântico Sul, mas de forma moderada para evitar a impressão de ingerência. Encontrou-se com empresários, parlamentares do governo e da oposição (do PP, PDT e PMDB), além, obviamente, dos diplomatas do Itamarati, e “colheu informações” em todo o país. No encontro com parlamentares da oposição, segundo o Jornal do Brasil: “O deputado Edison Vidigal (do PP) deu a nota insólita ao encontro, ao afirmar que o Nordeste pode se transformar numa outra Nicarágua, porque lá o povo está morrendo de fome, e pode até invadir a fábrica da Alcoa em São Luís”²².

Em sua visita, George Bush reconheceu que a tese da graduação dificultava as relações entre os dois países, mas que era “um objetivo do [seu] Governo melhorar as relações com o Brasil” e que “nada deter[ia] o caminho para relações ainda melhores” (JB, 09/10/1981). Essa visita, conforme reconhecia o próprio Bush, fazia parte de um esforço para melhorar as relações com o hemisfério, que haviam sido negligenciadas nos anos anteriores. Assim como Enders, o vice-presidente não ficou isento de manifestações contrárias de parlamentares: o vice-líder do PT na Câmara Federal, Luís Cechinel (SC), afirmou na tribuna que a visita era uma manobra para conseguir a adesão brasileira à “sua política de dominação”; e o líder em exercício do PMDB, Edson Kahir (RJ), disse que esperava que Bush não viesse “defender os mesmos interesses que propiciaram o golpe de 1964” (FSP, 15/10/1981).

²² JB, 19/08/1981. A Alcoa, uma multinacional norte-americana da área de alumínio, estava investindo US\$ 3 bilhões na região.

Mais turbulenta foi a visita de Kissinger à UnB (Universidade nacional de Brasília). Uma manifestação de estudantes, que atiraram ovos nos convidados à conferência e carregaram um caixão com a bandeira dos EUA, cercou o auditório e, ao término da mesma, impediu a saída das autoridades, dentre elas, ministros e embaixadores brasileiros e estrangeiros, além de jornalistas brasileiros e de quatro agências internacionais²³. O próprio Kissinger teve que deixar a universidade dentro de um camburão da polícia militar, o que irritou profundamente os membros do governo brasileiro, como o ministro da Casa Civil Leitão de Abreu, mas nem tanto o presidente do principal partido de oposição ao governo (PMDB), deputado Ulysses Guimarães, que se solidarizou com os estudantes e declarou “É uma afronta à pobreza deste país trazer e pagar um preço absurdo ao sr. Kissinger, para fazer uma palestra em Brasília enquanto os próprios professores universitários, os trabalhadores de um modo geral, estão nessa situação que todo mundo conhece(...) Isso sim é que é provocação” (J. Brasília, 19/11/1981).

Malgrado todo esse esforço por parte do governo americano, um colunista do *Jornal de Brasília* trazia à tona: “Apesar das atuais e flagrantes divergências (...), nos campos político, econômico e comercial, o Itamaraty faz considerável esforço na tentativa de mostrar que as diferenças são ‘naturais’. E, adiante, arrematava: “Contrariando evidências notórias e cristalinas, o Itamaraty procura deixar claro que as relações Brasil-Estados Unidos fluem natural e espontaneamente” (J.Brásíliã, 14/10/1981).

Abordagem menos pessimista mostrou *O Estado de S. Paulo*, talvez por ser mais entusiasta da reaproximação que o seu congênere de Brasília, citado acima. Em manchete estampava (OESP, 18/10/1981): “Visita de Bush fortalece as relações Brasil – EUA” e, na notícia, afirmava que tal visita havia conseguido o que parecia impossível: “reabrir os canais para a reativação das relações” e “reaproximar velhos amigos”. Uma pendência importante, resolvida nesse momento, foi o anúncio, feito por Bush, de que os EUA não iriam cobrar a multa anunciada ao governo brasileiro se o mesmo comprasse urânio enriquecido da Urenco (consórcio europeu) para a recarga da Usina de Angra I, como rezava contrato de 1972, que previa o monopólio da venda pelos Estados Unidos. Uma vez que este país se recusava a fornecer o urânio, baseado em legislação interna, o Brasil anunciou que iria comprá-lo dos europeus e que recorreria até a Corte Internacional de Haia se necessário fosse. Essa decisão anunciada por Bush demonstrava que o conflito iniciado no governo Geisel, a respeito do

²³ Estiveram presentes o embaixador brasileiro Roberto Campos, o ministro do Gabinete Civil Leitão de Abreu e os embaixadores dos Estados Unidos, Japão, Índia, Israel, Finlândia e Iraque; e representantes da France Press, UPI, Reuters e Tass. J.Brásíliã, 19/11/1981.

acordo nuclear entre Brasil e Alemanha, caminhava para o fim, com a aceitação da posição brasileira.

Essas visitas de autoridades norte-americanas, em que pesem as manifestações de oposição, foram úteis para atenuar a frieza entre os dois países e pavimentar o caminho para visitas mais importantes. Assim, as visitas presidenciais recíprocas, que viriam a ocorrer no ano seguinte, contribuíram para uma fase mais propositiva nas relações bilaterais, ainda que não significassem o fim dos conflitos.

CAPÍTULO 3

AS RELAÇÕES COM OS ESTADOS UNIDOS - SEGUNDA FASE (1982-1985)

REAPROXIMAÇÃO SEM “LUA DE MEL”

O ano de 1982 foi bem mais agitado e auspicioso que os anteriores no sentido de melhorar as relações. Em primeiro lugar, o fato inusitado de ocorrerem duas visitas presidenciais no mesmo ano – a de Figueiredo a Washington, em maio, e a de Reagan a Brasília, em fins de novembro e início de dezembro – já assinala uma maior disposição de aparar arestas.

3.1. Visitas presidenciais: Reagan e Figueiredo

A visita de Figueiredo, já acertada previamente, foi reduzida em um dia e, por pouco, não foi cancelada em virtude do constrangimento causado pela eclosão da Guerra das Malvinas, conflito no qual os dois países se situavam em lados divergentes¹. Ainda que ambos concordassem no ponto de que as agressões armadas deveriam cessar para se encontrar uma solução diplomática, a “neutralidade amiga” com que o Brasil se posicionou, favorecendo em grande parte a Argentina, diferia da posição pró-Inglaterra adotada por Reagan, que, conforme se verá no capítulo quinto, deu prioridade à OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) em detrimento do TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca) e da OEA (Organização dos Estados Americanos).

Esta visita, assim como sua retribuição, com a vinda de Reagan em novembro, fez emergirem várias manifestações da opinião pública a respeito de temas relacionados diretamente às relações bilaterais e também de temas mais abrangentes, como a posição do Brasil no conflito Leste-Oeste, Norte-Sul, na Guerra das Malvinas e, em termos mais gerais, de sua adesão ou distanciamento da “civilização ocidental” e de sua inserção mundial. As duas principais correntes afirmavam a importância das duas visitas, mas a forma como as abordavam era bastante distinta. A corrente liberal-ocidentalista, sobretudo na voz do *Jornal do Brasil*, *O Estado de S. Paulo*, *O Globo* e *Jornal da Tarde*, se fez bastante presente para afirmar a necessidade de reforço da aproximação, enquanto a corrente universal-independentista, no *Jornal de Brasília* e em alguns artigos da *Folha de S. Paulo*, reforçava o

¹ O tema da Guerra das Malvinas será abordado no capítulo 5, mas, em razão do constrangimento causado por ocasião das mencionadas visitas e de sua repercussão, achou-se por bem mencioná-lo sucintamente também neste capítulo.

tom de autonomia, realçava o peso do Brasil no cenário internacional e manifestava preocupação com possíveis intenções norte-americanas de transformar visitas e apoios econômicos em cobranças de alianças políticas nos conflitos da Guerra Fria.

Tendo em vista o surgimento de algumas manifestações dizendo que o momento da viagem não fora propício, em razão da guerra no Atlântico Sul², outras vezes se levantavam para dizer o contrário. Afirmando que essas “interrogações” em torno da viagem eram injustificáveis, o editorial denominado “Momento de Encontro” sustentava que “esta é a mais importante viagem de um Presidente brasileiro aos Estados Unidos. (...) Só uma estranha lógica poderia sustentar que, num momento tão grave para o hemisfério, Brasil e Estados Unidos não tenham importantíssimas reflexões a trocar” (JB, 06/05/1982). Alguns dias depois, o mesmo jornal reforçava que a viagem fora realizada “na ocasião mais propícia, transformando-se num fato político de primeira grandeza” (JB, 13/05/1982). No mesmo sentido, *O Globo* fazia um “balanço positivo” da viagem e endossava que “o cancelamento da viagem teria sido um erro”, (pois) “Esse entendimento convém particularmente a ambos os parceiros, mas constitui também uma viga-mestra do pacto hemisférico que se impõe restabelecer o quanto antes, através de reformulações atualizadas e realistas (...)” (O Globo, 15/05/0982).

A redução do período de visita foi objeto de um irritado editorial de *O Estado de S. Paulo* argumentando que a gravidade do momento exigia não uma redução, mas uma ampliação do tempo. Ao comentar o depoimento de Saraiva Guerreiro no Senado para explicar a posição brasileira na Guerra das Malvinas, o jornal, que se posicionou frontalmente contrário à Argentina no conflito, lamentava que “a política exterior do Brasil decide-se sem que a opinião pública tenha conhecimento das razões que levam o Itamaraty a adotar esta ou aquela posição” e emendava:

“(...) aos ilustres senadores passou despercebido que não é apenas o sistema interamericano que corre o risco de fragmentar-se, se é que não deixou de existir, no momento em que, com a inestimável contribuição do Brasil, a OEA se calou sobre a agressão da Argentina ao Direito Internacional. Essa crise é importante, mas preocupados com a floresta do sistema interamericano, não viram a árvore já doente, que é a das relações do Brasil com os Estados Unidos, muito sensíveis depois da política do presidente Carter” (OESP, 08/10/1982).

² Na FSP de 09/05/1982, p. 10, André Gustavo Stumpf dizia: “A viagem aos Estados Unidos está tornando-se um compromisso complicado. (...) cria um constrangimento evidente, pois este não é o momento adequado, em função da Guerra das Malvinas, de tirar fotografia sorrindo ao lado de Ronald Reagan”.

Argumentando que se tratava da maior crise do sistema interamericano, o periódico ironizava a redução dos contatos entre os presidentes a apenas duas horas:

Apanhado desprevenido pela ação da Argentina, que dá as cartas na América Latina, o governo brasileiro perdeu a noção da realidade. Se assuntos de tal gravidade como o futuro da Nicarágua, El Salvador e América Central, além do destino do sistema interamericano e das relações Brasil - Estados Unidos, não vão exigir mais do que duas horas de conversações em Washington, não poderiam ser resolvidos por carta ou por negociações telefônicas durante uma semana? (OESP, 08/10/1982).

O *Jornal da Tarde* elogiou a visita constatando que:

Em um mundo que cada vez mais se caracteriza pela institucionalização da insanidade (...) é consolador verificar que a visita do presidente Figueiredo aos Estados Unidos projetou internacionalmente uma imagem do Brasil que gostaríamos que fosse a projetada todos os dias. O Brasil apareceu como um país maduro e cômico de suas responsabilidades – distanciado das molecagens pragmatistas - cujo presidente vai a Washington discutir com o líder da maior potência do Ocidente, em um clima nem sempre de concordância, mas sempre de seriedade e de equilíbrio (J. da Tarde, 14/05/1982).

O jornal *O Globo* noticiava a visita como um sucesso e publicava declaração do porta-voz da presidência da República, Carlos Átila, na qual rebatia as opiniões manifestas na imprensa de que a viagem seria um fracasso, e demonstrava a preocupação governamental com a percepção da opinião pública sobre a política externa: “foram excelentes os resultados da viagem do presidente Figueiredo aos Estados Unidos. (...) De quem partiu o pessimismo em relação à viagem do presidente? De editoriais de jornais. Pessimismo exagerado e infundado” (O Globo, 17/05/1982).

No mês seguinte à visita, a *Folha de S. Paulo* publicou artigo³ assinado pelo deputado federal pelo PDS de São Paulo, Herbert Levy, também diretor presidente da *Gazeta Mercantil*, no qual se manifestam de forma cristalina as clássicas posições liberal-ocidentalistas em relação à Guerra Fria e às relações com os Estados Unidos. Sob o significativo título “Faltas e omissões na política externa prejudicam o Brasil”, o deputado, empresário e jornalista dissertava:

Durante longos anos ninguém pôs em dúvida a posição do Brasil na esfera internacional: estávamos integrados no mundo ocidental, defendendo os valores da democracia e da liberdade, pouco significando os ataques da

³ Cabe ressaltar que se trata de opinião do deputado e não corresponde às posições usualmente manifestadas por esse jornal.

esquerda quanto à nossa posição de amigos dos Estados Unidos e dos demais países do bloco ocidental. (...) Essa foi a linha idealista sempre seguida pelo Brasil, e que lhe merecia o respeito internacional e o apoio da opinião pública interna (FSP, 20/06/1982).

Após historiar as relações bilaterais desde os anos 40, critica a mudança de posição do Itamaraty ao aproximar-se do Terceiro Mundo: “Aquela posição clara, transparente e respeitada do Itamarati (...) foi lançada às urtigas e trocada por uma série de marchas, contramarchas e expressões esotéricas que mais servem para mascarar do que para esclarecer nossas posições” (FSP, 20/06/1982). Depois de criticar a posição brasileira na Guerra das Malvinas, posiciona-se em relação à Guerra Fria:

Nada exprime melhor a evolução negativa do Brasil no plano internacional do que a nossa recusa, há alguns meses, de enviar uma força simbólica a Salvador, para por fim à uma guerra civil alimentada por Cuba e pela União Soviética, com o objetivo claro de incorporar outra nação ao grupo de satélites. Invocamos, para isso, o princípio da não intervenção. Isso quando os adversários da democracia intervinham abertamente (idem).

Por outro lado, os partidários do universal-independentismo, ao se referir à viagem de Figueiredo, realçavam, no *Jornal de Brasília*, a posição “impecável” do Brasil no conflito das Malvinas e enfatizavam a autonomia e o peso específico do Brasil, até o ponto de certo exagero, como se percebe a seguir:

Os acontecimentos no Atlântico Sul e a posição até aqui límpida e soberana que em face deles o Brasil assumiu valorizam extraordinariamente a visita (...). O chefe do Estado encontrará o presidente americano no pleno gozo da autoridade política que decorre da autonomia de nossa política externa, até agora sem alinhamentos automáticos, sem submissão a qualquer potência e consciente do nosso papel no mundo e da liderança que exercemos no hemisfério sul (J. de Brasília, 10/05/1982).

E, após apontar a “grande sabedoria por parte da diplomacia brasileira, desde que o presidente Ernesto Geisel rompeu os vínculos psicológicos que tornavam a voz do Brasil nos foros internacionais mero eco da voz norte-americana”, e comentar que os Estados Unidos haviam sacrificado a aliança interamericana em nome de seus outros interesses, destinava ao Brasil o papel de líder de uma nova aliança:

Sejam quais forem os resultados militares da guerra do Atlântico Sul, as alianças no nível continental terão que ser redesenhadas, e seguramente o novo pacto não baseará sua segurança na integração com os Estados Unidos. O Brasil, o maior país da América Latina e a única grande nação, nesta parte do mundo, que sai íntegra do conflito, está apto a liderar a constituição dos

mecanismos jurídicos e institucionais que vão reger o continente doravante e assumir em seu contexto uma posição compatível com a realidade de poder que está construindo (J. de Brasília, 10/05/1982).

O abalo do sistema interamericano foi comentado em diversos artigos, sendo que aqueles da linha liberal-ocidentalista atribuíam à Argentina a culpa e justificavam a opção de Reagan pela prioridade dada ao aliado europeu e da OTAN, enquanto os universalistas atribuíam à potência norte-americana (e à inabilidade amplamente mencionada do secretário de Estado Alexander Haig, dentre outros motivos, por sequer ter consultado ou informado o Brasil da decisão de seu governo) a responsabilidade da ruptura do TIAR. Nesse sentido, em artigo (FSP, 14/05/1982) que criticava o protecionismo norte-americano (como, de resto, toda a imprensa, de ambas as correntes, fazia) e comentava a visita, Joelmir Betting concluía:

No plano político, o confronto é Leste-Oeste. No plano econômico, a trombada é Norte-Sul. O Atlântico Norte, que inventou o Diálogo Norte-Sul, deu agora de cometer seu primeiro assalto militar nas águas do Atlântico Sul...Resultado: até prova em contrário, o inimigo do Atlântico Sul não é mais o Leste nem o Oeste, é agora o Atlântico Norte nos planos do econômico, do político e até do militar. (...) Tio Sam: em apenas 30 dias, a crise das Malvinas detonou um desvio de rota que a aliança ocidental só vai corrigir em 30 anos (FSP, 14/05/1982).

No entanto, o conflito militar entre Argentina e Inglaterra, apesar das diferentes posições do Brasil e dos EUA, teve o efeito curioso de, em um segundo momento, aproximar os dois países, visto que, por ter saído com a imagem desgastada em relação aos países latino-americanos, o governo norte-americano identificou, no Brasil, um interlocutor importante e viável para tentar resgatar uma imagem mais amigável de seu país no subcontinente. Com efeito, durante a visita de seu colega brasileiro, Reagan afirmou: “O Brasil é uma força independente em prol da moderação e do equilíbrio neste hemisfério” (Jornal da Tarde, 14/05/1982).

3.2. Abertura democrática e legitimidade internacional

Além das visitas oficiais, pesaram significativamente em favor do Brasil, nas relações bilaterais e, de resto, em sua imagem internacional, a legitimidade conferida ao governo pela continuidade do processo de abertura, conforme vários estudos já ressaltaram. Sucessivas declarações de autoridades norte-americanas, como Reagan, Enders, Bush e George Shultz,

manifestavam exaltados elogios à democratização e eram ampla e orgulhosamente divulgadas pela imprensa nacional ao longo dos anos que durou a “abertura” de Figueiredo. Algumas se destacavam pelo entusiasmo, como a do ex-subsecretário de Estado dos EUA William Rogers, que também visitou o Brasil em 1981: “O Brasil está vivendo um processo de liberalização política que se constitui numa das experiências mais excitantes na história do homem moderno”. E completou que essa experiência poderia servir de modelo “para os homens de boa vontade” (OESP, 14/08/1981).

Quando da visita de Reagan, toda imprensa registrou o reforço ao processo de abertura demonstrado pelas recém-realizadas eleições para governadores, que transcorreram sem problemas. O próprio visitante registrou: “Quando lidamos com um governo democrático, sabemos que fala pelo seu povo soberano como um todo, não apenas por um setor isolado”⁴. E, em entrevista a outro jornal, reforçava: “a realização de uma eleição marcante durante um período de problemas econômicos severos é uma clara indicação de que a democracia pode não só ser mantida como aperfeiçoada (...)” (JB, 30/11/1982).

Gilberto Paim, no *Correio Braziliense* (“Brasil-Estados Unidos- o entendimento desejável”, 21/11/1982) expressou bem esse clima: “O sentimento popular, refletido na imprensa, exalta a realização do pleito de 15 de novembro como um êxito nacional (...). A ausência do medo e a presença maciça do povo nas ruas, fazendo das eleições uma festa, exprimiram corretamente o estado de espírito coletivo (...)”. E, comentando a visita, acrescenta que foi um acerto a escolha da data para depois das eleições, porque:

O visitante desembarcará em Brasília convencido de que chega à capital de uma nação em marcha franca para a plenitude democrática (...) que acabou por revestir o presidente que o recebe de uma grande autoridade moral e política. (...). A significação do fato transcende as fronteiras nacionais. Enriquece nossa política externa com um dado de peso (idem).

Em outro artigo, Vamireh Chacon referendava: “As últimas eleições coroam nova etapa do processo brasileiro de distensão – abertura” (CB, 27/11/1982). E *O Globo* endossava: “O presidente Reagan chega ao Brasil ouvindo ainda os ecos do espetáculo de democracia e de estabilidade política que foram as eleições de 15 de novembro” (O Globo, 30/11/1982).

Os periódicos da corrente liberal-ocidentalista aproveitavam a ocasião para associar o fato a um posicionamento, no conflito Leste-Oeste, junto à “civilização democrática ocidental”. O *Jornal do Brasil* (JB, 29/11/1982) destacava as conseqüências positivas das

⁴ Trecho do discurso citado no *Jornal da Tarde*, (30/11/1982, p. 10).

eleições para governador, as quais o regime brasileiro conduziu e respeitou, mesmo tendo perdido “importantes posições políticas em alguns Estados da Federação” Tratava-se de um reforço do “caminho civilizador”, caminho este que “diferencia hoje o Brasil de tantos regimes latino-americanos, ditaduras de esquerda ou de direita, (e) explica também o gesto do Governo norte-americano identificando-nos como seu parceiro privilegiado no continente”. E *O Estado de S. Paulo* (OESP, 01/12/1982) enfatizava um pouco mais: “Democracia é cultura, o mais supremo estágio da cultura que só os países do Ocidente alcançaram superando, graças à ciência, (...) o estado de barbárie primitiva e arcaica em que vivem novamente mergulhados os países de regime totalitário do Leste”. Até mesmo uma incursão teórica mais geral, dentro do que se convencionou chamar “Teoria da Paz Democrática”⁵, arriscou esse editorial:

Além disso, as democracias tendem a ser mais amantes da paz porque suas decisões sobre as grandes questões da política externa são adotadas depois da consulta aos cidadãos. Os regimes totalitários (...) são, por natureza, belicistas porque se escoram nas armas (...) e o poder, quando não é contrabalançado pela opinião pública, é opressivo no plano interno e expansivo, no externo (OESP, 01/12/1982).

Enfim, o processo de “abertura” contribuiu para o encerramento definitivo da divergência suscitada pelo Governo Carter em torno dos direitos humanos, que tanto irritou não apenas Geisel e os militares, mas também outros setores da sociedade, que julgaram tal interferência indevida, como se atestou, nesta pesquisa, por meio das inúmeras referências que a imprensa fez ao atrito ao longo de vários anos. Há que se ressaltar, porém, que a política externa de Reagan não preconizava a mesma ênfase do governo anterior na questão dos direitos humanos, uma vez que o confronto bipolar, por ele realimentado, não aconselhava tal preciosismo. Se, para deter movimentos revolucionários ou reformistas - como aqueles que ocorriam na América Central - fosse necessário se aliar a governos autoritários, como foi feito com o governo militar argentino para obter apoio naquela região, esse seria um efeito colateral tolerado. A opção norte-americana de apoiar decididamente os processos de transição democrática na América Latina só se verificou efetivamente quando a “ameaça comunista” se dissipou, com o fim da Guerra Fria, na segunda metade da década.

⁵ Essa teoria, associada aos liberais, sobretudo à vertente idealista de Wilson, mas cujas origens podem ser encontradas em Kant, afirma que os regimes democráticos raramente fazem guerra entre si, enquanto que os regimes autoritários, até por se caracterizarem por decisões centralizadas e se apoiarem, não raro, em exércitos, são mais inclinados à guerra. A esse respeito ver: BROWN, Michael E. et alii (ed.). *Debating democratic peace*. Washington: Library of Congress, 1996.

3.3. As relações Brasil - Estados Unidos na visão dos partidos políticos

O processo de democratização, como se disse, reacendeu o debate sobre a política externa brasileira, e, nos momentos de eleições, ele se tornava mais visível, solicitando o posicionamento das agremiações partidárias. Ainda que a política externa não fosse o centro das atenções dos partidos políticos, principalmente em razão da prioridade das questões de política interna naquele momento (democratização, anistia, necessidade de reordenamento legal por meio de uma assembléia constituinte e crise econômica), havia um grupo de parlamentares bastante atuante em assuntos internacionais e, ainda que apenas para constar nos programas, os partidos deveriam se posicionar sobre o tema.

Mais que os programas partidários, no entanto, alcançavam maior repercussão na opinião pública as manifestações na imprensa de líderes partidários e parlamentares a respeito de temas internacionais. E estas eram freqüentes. No ano do pleito para os governos estaduais, a *Folha de S. Paulo*, em coluna denominada “Palanque” (FSP, 04/06/1982, p. 6), formulou aos partidos a seguinte pergunta: “Que política seu partido defende no quadro das relações Brasil - Estados Unidos?”. Só o PP não se manifestou. Dentre as respostas, coerentes com suas linhas programáticas e ideológicas, PDS e PTB afirmaram as posições mais liberal-ocidentalistas ao passo que o PMDB, PT e PDT reforçaram as teses universal-independentistas, sendo os dois últimos mais radicais na oposição ao líder hemisférico.

O PDS, na voz de Antônio Felipe, defendia que a compreensão entre os dois países deveria ser “perene e intocada” e, invocando raízes do século XIX, que esse entendimento político era necessário em razão da observância da “Doutrina Monroe, (da) Organização dos Estados Americanos (OEA) e (do) Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)”. Nessa breve resposta, a justificativa para as boas relações “seja no setor de segurança continental, de finanças, (...) no setor intelectual e até religioso” repousavam mais em critérios geográficos e econômicos do que políticos: “Somos dois países de proporções gigantescas, de extensas áreas produtoras de alimentos que podem industrializar-se em condições semelhantes e que, portanto, não deveriam admitir, entre si, nenhuma política discordante” (idem). Curiosamente, o que o político alegava para a aproximação eram justamente as razões do conflito: a competição nas áreas agrícola e industrial.

O PTB era o partido que, à época em que o bipartidarismo (da ARENA e do MDB) foi substituído pelo pluripartidarismo, obteve vitória depois de acirrada disputa política e judicial pela herança da sigla do partido de Getúlio Vargas. Leonel Brizola, perdendo a contenda para

Ivete Vargas, criou o PDT. Ao longo dos anos, entretanto, percebeu-se que a herança ficaria limitada à sigla.

Representado por José Roberto Faria Lima, esse partido argumentava que o Brasil, “pelas suas dimensões, potencialidades, população e dinâmica de sua economia, é peça importante para fortalecer e demonstrar a superioridade da ideologia que movimenta o mundo ocidental”. Defendendo o trabalho, a livre iniciativa e a liberdade individual, emendava: “Nosso relacionamento e reconhecimento como aliado forte, não dos Estados Unidos, mas do mundo ocidental, depende de nós (...)”. E, ao que parece, já que esse tipo de crítica era muito recorrente em relação ao Itamarati, ironizava a condução da política externa brasileira: “Vamos acabar com os mitos, as crenças ilusórias e as sofisticações intelectuais. Entre nações não existem amizades, apenas interesses”. E arrematava: “A nova dicotomia é entre liberdade individual e totalitarismo. Infelizmente existem aqueles que são apenas contra os ditadores eventuais” (FSP, 04/06/1982).

Em nome do PMDB, Fernando Henrique Cardoso dizia que a orientação do seu partido se baseava no respeito à autonomia das nações, à soberania popular e à defesa dos interesses brasileiros, o que, segundo ele, se consubstanciaria na “prática de uma política externa independente”. Acrescentava que, por ser potência hegemônica no hemisfério, muitas vezes os interesses entre os dois países conflitavam, o que requeria “um conjunto de políticas de defesa dos interesses econômicos e da soberania nacional”. E “Mais ainda, obriga à solidariedade para com os povos, cujos interesses sejam porventura, atropelados pelo governo norte-americano”. Mas, feitas essas considerações, o parlamentar ressaltava que a política externa do PMDB deveria orientar-se “pela compreensão e amizade entre os povos e este critério não exclui o povo norte-americano. (...) O PMDB não estimula, portanto, sentimentos xenófobos (...) (idem)”.

Luiz Eduardo Greenhalg, falando pelo PT, defendia “profundas alterações” em relação à linha “que vem pautando, historicamente, as relações Brasil – EUA. Tais modificações vão no rumo da afirmação da completa independência política-social-econômica entre os dois países”. Afirmava que podíamos e deveríamos manter relações de cooperação recíproca, mas que “não deveriam ser toleradas” pressões, como as que teriam ocorrido à época do acordo nuclear com a Alemanha e da crise das Malvinas, e defendia a criação “de uma Organização dos Estados Latino-Americanos (OELA), que se diferencia da já superada estrutura da OEA”. Ao que parece, o representante petista não levou na devida conta que a política exterior dos militares, à exceção de Castello Branco, se pautou consideravelmente pela busca de independência. O apoio norte-americano ao golpe militar de 1964 e a Doutrina de Segurança

Nacional, que orientou ideologicamente o regime militar, com ênfase na luta anticomunista, às vezes gerava a conclusão apressada de que os militares se perfilavam ao lado dos Estados Unidos (idem).

O PDT, nas palavras de Therezinha Zerbini, apresentou discurso mais radical que o do PT. Senão, vejamos:

O nosso programa (...) é bem claro quanto ao assunto quando afirma sermos contra o colonialismo e contra o imperialismo que, em nosso mundo moderno, se corporifica em um capitalismo que transcende as fronteiras dos Estados nacionais, apresentando-se como multinacionais que exploram e sugam todo Terceiro Mundo. Sendo os Estados Unidos o pólo dinâmico do capitalismo mundial, é sem dúvida a nação que detém o controle de todo o sistema econômico do mundo ocidental (idem).

E após apontar o caso das Malvinas como revelador da “existência de um colonialismo ostensivo” pregava a união do Terceiro Mundo e “dos povos latino-americanos” na conquista de um “futuro promissor” e afirmava: “Interdependência entre as nações, sim; dependência, nunca”.

Como se percebe, a polarização verificada na imprensa entre as duas correntes, manifestava-se, da mesma forma, na posição dos partidos políticos.

3.4. Dívida Externa: vulnerabilidade e visibilidade

A vulnerabilidade do Brasil em razão da crise da dívida, que chegou a patamares insustentáveis⁶, paradoxalmente, foi um fator que lhe deu maior visibilidade e poder de barganha no aspecto econômico. A virtual falência do México e da Argentina, nesse ano, fez com que os olhos dos países desenvolvidos, sobretudo dos Estados Unidos, e dos bancos internacionais se voltassem para o Brasil e temessem que sua iminente falência provocasse um efeito dominó pelo mundo afora. Este é um dos fatores que explicam a ajuda oferecida pelo presidente Reagan, na forma de um empréstimo de US\$ 1,2 bilhão de dólares e de um simbólico respaldo à aludida seriedade da política econômica brasileira, quando de sua visita em dezembro. Isto resultou no compromisso do Banco Mundial em aumentar o volume de empréstimos ao Brasil sem aplicar o temido princípio da graduação no ano seguinte. Desse encontro, também, resultaram negociações que influenciaram na decisão brasileira de recorrer, em 1983, ao FMI (Fundo Monetário Internacional).

⁶ US\$ 81 bilhões em 1981e 98,3 bilhões em 1983. cf. ONU, *Statistic Yearbook*, (1993, p. 170-171), apud Sennes (2003, p. 92).

Manchete do *Jornal do Brasil* estampava: “Guerreiro alerta que é pior para EUA se Brasil parar” (JB, 02/10/1982, p. 12). A *Gazeta Mercantil* registrava que o governo americano concluiu que “não poderia continuar mantendo uma atitude de olímpica indiferença (...) esperando que as forças livres de mercado resolvessem todos os problemas” (GM, 07/04/1982) e que:

Washington percebe agora com clareza que a ampliação da crise internacional de pagamentos, multiplicando-se o número de países insolventes, minaria todo o sistema financeiro internacional, levando de roldão os bancos internacionais. Um Brasil insolvente, depois do que ocorreu com a Polônia, o México, a Argentina (...) poderia precipitar a catástrofe (idem).

Outros jornais concordavam: “Não pode haver interesse norte-americano em instabilidade no Brasil. Estamos com desempenho melhor do que muita gente. (...) Vamos nos tornando mais necessários a cada dia que passa” (CB, 27/11/1982); “(...) dois episódios significativos – o das Falklands e o do México – serviram de alerta: o Brasil voltou a desempenhar um papel fundamental no horizonte regional da diplomacia norte-americana” (JB, 26/11/1982).

A percepção de que a crise da dívida brasileira o tornava mais importante aos olhos dos EUA era um consenso, mas a forma de abordar o problema era distinta. O *Jornal de Brasília* (J. de Brasília, 01/12/1982, p. 6), sempre mais otimista na avaliação do papel do Brasil no cenário internacional, dava um tom mais nacionalista e enfatizava seu peso como “potência de médio porte, no limiar do clube dos países ricos” que emergia no cenário da crise “como fator dissuasório e moderador”. E atribuía a responsabilidade pela crise não apenas a fatores internos, mas, sobretudo, a “numerosos indutores externos, como a inflação internacional que nos foi exportada via juros, a discriminação no comércio e a sujeição das instituições multilaterais aos interesses nacionais dos países ricos”; portanto, enfatizava “a recusa da responsabilidade isolada por dificuldades que não criamos sozinhos”. E advertia: “Ou o sistema salva o Brasil ou o Brasil leva o sistema à derrocada”. Outro colunista, no mesmo jornal, reforçava essa idéia: “Os países credores ganharam na alta dos juros e na relação das trocas, espoliando os devedores. Qualquer facilitação do serviço da dívida mal passará de simples devolução do que os credores tomaram dos devedores sem aviso prévio” (J. Brasília, 20/04/1983). E enfatizava que a dívida só poderia ser paga com o aumento das exportações, o que era dificultado pelo protecionismo, mas que os credores temiam algo como uma concordata em bloco. Por isso, constatava: “A saída terá de ser, necessariamente, política”.

O *Jornal do Brasil*, o *Jornal da Tarde* e *O Estado de S. Paulo* realçavam principalmente a necessidade do entendimento, avaliavam a ida ao FMI como um sinal positivo de maturidade e aproveitavam a ocasião para reafirmar suas posições ocidentalistas e fustigar as posições nacionalistas. O primeiro (JB, 26/11/1982) reconhecia: “É posição tradicional do JORNAL DO BRASIL a de que as relações entre o Brasil e os Estados Unidos não podem ser senão as melhores possíveis” e afirmava que os dois países deveriam “tender a uma relação perfeita – (...) o que nada tem a ver com subordinação(grifo original)” e que o “entendimento tradicional foi um dos trunfos com que o Brasil contou no hemisfério”. Mas, analisava: “Ainda existe, é verdade, entre nós um tipo de nacionalismo torto de que os Estados Unidos têm sido o alvo principal”; e concluía que “esse nacionalismo míope seria uma persistência do atraso”.

O segundo (J.Tarde, 29/11/1982), ainda que criticasse a indiferença dos EUA em relação à América Latina, ressaltava os resultados positivos da visita como o “encaminhamento satisfatório” das negociações com o FMI, a intermediação de Washington junto a bancos privados americanos e ocidentais, o acordo bilateral, referendado pelo GATT, para a “prorrogação do crédito-prêmio do IPI aos exportadores brasileiros por mais dois anos”. Ao comentar um discurso de Saraiva Guerreiro no GATT, no qual afirmava que a recuperação da economia mundial dependia do crescimento dos países em desenvolvimento, reconhecia que “raras vezes temos concordado com o que diz e faz o sucessor do embaixador Silveira na chefia do Itamaraty. Esta é uma delas”. E polemizava:

A verdade, para supremo desgosto de certos setores da nossa intelectualidade subdesenvolvida, (...) que já botou a boca no mundo para advertir-nos dos perigos para a nossa independência e soberania da vinda do presidente norte-americano (o traidor da Argentina!) e de todos aqueles que, coerentes com seus objetivos ideológicos, não podem deixar de temer a ultrapassagem de uma orientação diplomática como a que vinha seguindo até ontem o Itamaraty, com seu restrito aplauso, é que, por paradoxal que possa parecer, devemos (ao) **choque do México**– (...) ao lado do Brasil um dos mais importantes da América Latina – o reconhecimento súbito e inexplicavelmente retardado por parte de Washington da sua **dependência** em relação às principais potências latino-americanas e, particularmente em relação ao Brasil (grifos originais) (J.Tarde, 29/11/1982).

Por fim, em tom dramático, arrematava com as implicações políticas do fato: “Da evolução da nossa situação econômica e financeira depende, portanto, a salvação da América Latina para o Ocidente. E a América Latina é a única região desse mitológico Terceiro Mundo, tão presente na retórica demagógica do Itamaraty, ainda recuperável para a causa do mundo livre”.

Em termos de implicações políticas, como se disse anteriormente, a ajuda econômica provocou entre os setores mais nacionalistas e universalistas a suspeita de que o preço seria um novo alinhamento, suspeita essa irritadamente desmentida pelo chanceler Saraiva Guerreiro, como registrou a *Folha de S. Paulo* (04/12/1982, p. 8). Diante da seguinte pergunta de um repórter: “A boa vontade do governo americano significa mudança da política externa brasileira?”, o chanceler respondeu: “Claro que não. Não sei de onde saiu essa idéia boba”. Também o porta-voz Bernardo Pericás teve que desmentir tal suspeita quando lhe perguntaram se a ajuda econômica significaria apoio aos Estados Unidos na América Central e uma redução das posições terceiro-mundistas (OESP, 05/12/1982, p. 18).

Apoiando as declarações do ministro Guerreiro, a coluna de Carlos Conde (J. de Brasília, 30/12/1982) registrava: “Guerreiro fez questão de repetir, já agora quase de forma exaustiva, que essa boa reaproximação com Washington e as notórias dificuldades financeiras que o Brasil atravessa não constituem motivo para alterar a atual política externa brasileira”. E completava o raciocínio referindo-se aos críticos do Itamaraty: “Guerreiro ironiza um pouco aqueles que por aqui julgam chegada a hora da volta ao ‘alinhamento automático’ que tanto os agrada (em razão da ida ao FMI). O ministro disse que sempre achou aquela ilusão ridícula”.

Mesmo anteriormente, quando anunciada a visita de Figueiredo, esse jornalista afirmava que o governo Reagan faria “uma nova tentativa para ‘obter o endosso – e, se possível a colaboração tácita do Brasil – a seus esforços para conter a expansão marxista no hemisfério, via Cuba e Nicarágua’” (J.Brásilia, 29/11/1982). E analisava: “Seria incoerência grande manifestar-se não-intervencionista na teoria e intervencionista na prática. A política brasileira, de aproximação com a América Latina, desaconselha um alinhamento desse tipo com o Governo Reagan”.

No mesmo sentido, referindo-se ao empréstimo de U\$ 1,2 bilhões e à ida ao FMI, o presidente do PMDB, Ulysses Guimarães, como era comum no discurso da oposição, alertava naquele periódico: “Meteram as finanças do Brasil na UTI do Fundo Monetário Internacional. Desesperadamente tentam salva-las com transfusão de sangue e oxigênio (...) O empréstimo é político. Logo tem um preço político (J.Brásilia, 05/12/1982)”. E completava dizendo que o modelo econômico havia falido completamente e que os empréstimos cresciam “como um câncer por juros onzenários gerados pela manipulação monetarista dos países industrializados, que assim exportam para os povos miseráveis sua inflação, seu desemprego e sua balança de pagamentos desequilibrada (idem)”.

Ainda que não se tenha concretizado, o apoio brasileiro às posições norte-americanas no conflito Leste-Oeste não esteve ausente das intenções desse país, não se tratando, portanto,

de uma idéia “tão boba” assim, como atestam alguns autores, referindo-se às concessões feitas na questão da dívida e à liquidação dos contenciosos bilaterais sobre os direitos humanos e sobre o Acordo Nuclear alemão: “Reagan pensou em cooptar o Brasil à sua política (...) Durante seu governo, inúmeras concessões feitas ao Brasil tinham sua explicação no mesmo intento” (CERVO, 1992, p. 397-398). Os resultados esperados por Reagan no que se refere à opção brasileira na Guerra Fria, entretanto, não foram alcançados, mas outro objetivo mais geral obteve razoável sucesso, a saber, evitar uma quebra em cadeia que afetasse todo o capitalismo, como temia o governo americano. Com efeito, no ano seguinte ao empréstimo, o secretário do Tesouro Donald Regan afirmou que o receio dos Estados Unidos era que a crise provocasse a redução das importações americanas por esses países e o aumento exagerado do protecionismo comercial, o que seria “não apenas fatal para o espírito capitalista que predomina na economia do Mundo Ocidental, como também acabaria por criar um círculo vicioso que só contribuiria para o agravamento das tensões internacionais” (JB, 03/01/1983).

3.5. O discurso de Figueiredo na Assembléia Geral da ONU

Outro fator que deu grande visibilidade ao Brasil e que foi registrado com explícito orgulho pela maior parte da imprensa, mesmo por setores críticos à política externa do presidente, foi o discurso de Figueiredo na abertura da XXXVII Assembléia Geral das Nações Unidas, em setembro de 1982. Durante meses esse discurso, que provocou rara unanimidade no acalorado debate sobre política externa nos jornais, foi citado repetidamente como fato de grande impacto positivo para a imagem externa do Brasil. Ao lado da tentativa de Reagan de melhorar sua imagem no subcontinente após a Guerra das Malvinas, e da necessidade de evitar os efeitos em cadeia da “quebra” do Brasil, atribuiu-se a esse discurso o forte interesse do presidente Republicano em adiantar sua visita ao Brasil para novembro daquele mesmo ano, uma vez que, pela tradição protocolar, a retribuição da visita de Figueiredo deveria efetivar-se somente no ano seguinte ou no próximo⁷.

Nesse discurso⁸ de cerca de dez laudas, no qual aborda vários temas das relações internacionais, o presidente João Batista Figueiredo comparava a crise de então ao período

⁷ Conforme um jornal: “o governo brasileiro fora colhido de surpresa pelo gesto até pouco diplomático de Reagan, convenhamos, de praticamente se oferecer para visitar o seu amigo Figueiredo”. J. da Tarde, 03/12/1982.

⁸ A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, Funag, (1995, p. 421-431).

anterior à Segunda Guerra Mundial. Segundo o presidente, tal crise se mostrava “refratária às curas ortodoxas e assum [ia] uma dimensão global”, e os organismos internacionais, criados para resolver tais crises tinham se transformado em “cenários de enfrentamentos estéreis”, cujos débeis esforços de cooperação estavam em retrocesso; os foros de caráter financeiro muitas vezes adotavam regras contrárias à maioria, “graças a sistemas de decisão defeituosos”, e as exigências discriminavam injustamente os países em desenvolvimento. Lamentava ainda, o presidente, que os esforços do Terceiro Mundo para modificar as estruturas normativas, os sistemas de decisão e regras discriminatórias das instituições, como FMI, Banco Mundial e GATT, haviam sido inúteis; justificava a manutenção de barreiras alfandegárias pelos países em desenvolvimento em razão do déficit em conta corrente, criticava as altas taxas de juros e alerta para o fato de que o Norte tem que entender o “fato inelutável do surgimento definitivo do Terceiro Mundo como sócio dinâmico” que buscava uma posição de maior destaque na economia mundial, e o fato de que a interdependência não pod [ia] se basear no desrespeito à soberania e nem reduzir-se a “um novo nome da desigualdade”.

Em uma crítica implícita aos países desenvolvidos, sobretudo aos Estados Unidos, no que se referia à diminuição de sua contribuição financeira ao FMI, reclamava:

Paradoxalmente, alguns países tratam de manter seu controle sobre organizações às quais parecem condenar, senão ao desaparecimento, pelo menos à insignificância, tal é a desproporção entre as necessidades cada vez maiores entre os países em desenvolvimento e os recursos financeiros que se colocam à disposição das mesmas (ibidem).

Talvez a frase de maior impacto tenha sido aquela que afirmou: “A política atual das grandes potências está destruindo riquezas sem colocar nada em seu lugar” (ibidem). Enfim, o discurso de Figueiredo reuniu todos os usuais clamores e reivindicações dos países do Terceiro Mundo presentes àquela década.

Após a realização da Assembléia, registrou-se que o Departamento de Estado norte-americano referiu-se a esse discurso como sendo “‘franco e construtivo’ e que os seus pontos de vista foram recebidos ‘com muita seriedade’” (JB, 02/10/1982). A *Gazeta Mercantil* citava um editorial no *The Washington Post* que atribuía ao discurso a conscientização do governo americano sobre a necessidade de evitar uma quebra no sistema financeiro internacional. O próprio embaixador norte-americano no Brasil, Anthony Motley, reconheceu que o discurso contribuiu para a visita. O Ministro da Aeronáutica, Délio Jardim de Matos, declarou “Eu creio que o que apressou muito a vinda do presidente Ronald Reagan ao Brasil foi a ida do

presidente lá (à ONU). A fala do presidente teve não só repercussão interna como externa e deu a posição do Brasil, que realmente deveria ser dada no conjunto das nações”⁹. Paulo Francis, na *Folha de S. Paulo*, afirmou que a reunião dos ministros Delfim Netto e Ernane Galvêas com o secretário de Estado George Shultz “foi um desdobramento do discurso de Figueiredo” (FSP, 30/11/1982). *O Globo* afirmou que “Parece indiscutível que a atitude americana (...) se tornou muito mais compreensiva e cooperadora, a partir do discurso do presidente Figueiredo na ONU” (O Globo, 30/11/1982).

Estudiosos do período também reconhecem a importância desse discurso. Amado Cervo o menciona como um dos momentos, ao longo da década de 80, em que “A diplomacia brasileira apresentou-se nos foros multilaterais para denunciar, discordar, protestar e sugerir mudanças no sistema internacional” (CERVO, op. cit. p. 388). Christian Lohbauer concorda que a visita foi influenciada pelo discurso e, mais ainda, que ambos contribuíram para a melhora das relações bilaterais e para o apoio ao Brasil junto ao FMI. A esse respeito, afirma: “A visita aconteceu pouco depois do histórico discurso do presidente Figueiredo nas Nações Unidas” (LOHBAUER, 2000, p. 90).

3.6. Grupos de trabalho: cooperação militar e inserção econômica

Após o ano em que se chegou até a dizer que os dois países estavam em “lua de mel”, em razão das visitas e do empréstimo ao Brasil, o entusiasmo foi declinando e as relações voltaram aos trilhos da normalidade, o que significava a perspectiva de algum aumento na cooperação e a manutenção de antigos conflitos de interesses.

A mencionada visita de Reagan, com o intuito de incrementar a cooperação, ensejou a criação de cinco grupos de trabalho ministeriais nas áreas de ciência e tecnologia, nuclear, econômico-financeira, da indústria militar e da participação do Brasil no programa espacial norte-americano, cujos relatórios foram apresentados em 1984. No entanto, atesta Cervo, “Se a iniciativa serviu para restabelecer o diálogo, também evidenciou as discrepâncias em todas as áreas, motivo de sua esterilidade operativa”¹⁰. A discussão sobre esses temas, seja no momento de sua criação, com a visita de Reagan, ou de seu fechamento, com a visita de George Shultz, provocou grande debate na imprensa, debate este que se estendia a questões

⁹ O Globo, 28/10/1982. O Correio Braziliense afirmou o mesmo em 21/11/1982.

¹⁰ Cervo (1992, p. 399). Concordam neste ponto Moura et alii (1985, p. 39) e Vizentini (2004, p. 290).

mais gerais no âmbito político, como a posição do Brasil na Guerra Fria, e no âmbito econômico, como a inserção internacional do país e seu modelo econômico.

Cogitou-se, a partir do grupo de trabalho sobre o tema, a retomada da cooperação militar, quando do encontro do Secretário de Estado George Shultz com Saraiva Guerreiro em Washington, em 1983, mas essa opção foi avaliada, conforme notícia de *O Globo* (06/03/1983), com “pouco entusiasmo” pelo Chanceler, visto que interessava ao Brasil a transferência de tecnologia militar “sem atrelamento”. Também pesou contra o acordo o fato de os EUA desejarem impor a condição de limitar as possíveis exportações em co-produção aos países “amigos”, o que significaria, para o Brasil, a perda de importantíssimas posições como exportador a alguns países árabes, como a Líbia. Apenas a Aeronáutica pareceu se interessar pela cooperação com a Usaf (United States Air Force), mas desistiu diante da recusa do Exército e Marinha de fazerem acordos semelhantes. Por fim, no ano seguinte, o memorando de entendimento sobre o acordo militar foi assinado, mas previa apenas a limitação ao Brasil para exportar produtos bélicos que incorporassem a tecnologia sensível especificamente proveniente da cooperação norte-americana, visto que tais exportações ficariam condicionadas à concordância de ambas as partes.

No debate sobre cooperação militar emergia o tema da Guerra Fria. Reconheciam os diplomatas do Itamaraty, em declaração a um jornal (OESP, 13/03/1983), que a retomada da cooperação militar, rompida por Geisel em 1977, não era tão simples, no que se referia à opinião pública, comparada à cooperação com países europeus, que já existia e não suscitava oposições: “Supostamente, qualquer coisa que envolva os Estados Unidos desperta certas paixões no Brasil”. Mas o próprio ministro Guerreiro, perguntado se não eram preocupantes tantas negociações em um momento de tamanha dependência econômica em relação a Washington, ponderava: “É preciso não ter tão má disposição em relação aos Estados Unidos e pensar que o governo americano esteja pressionando para mudarmos nossa política externa” (idem). Nesse mesmo encontro foram reiteradas as divergências em relação à América Central, quando abordada a ajuda norte-americana a El Salvador, mas as mesmas foram tidas como “normais”. Guerreiro afirmou: “Somos muito contra a intervenção. Achamos que dever haver uma solução política. Mas não podemos negar o direito de um país pedir ajuda a outro nesses casos”. E o embaixador dos EUA no Brasil, Anthony Motley, disse que seu país “compreendia” a posição brasileira para a região (OESP, 13/03/1983).

De fato, a oposição não deixou de criticar a possibilidade de cooperação na área militar. Em artigo na *Folha de S. Paulo* (FSP, 12/02/1984, p. 32), quando o acordo estava por se fechar, o economista Guido Mantega afirmava que os norte-americanos estavam “de olho

na indústria bélica brasileira”, que vinha demonstrando bom desempenho em várias áreas. Criticando as cláusulas restritivas, perguntava: “Mas, afinal, para que atar as mãos de um setor econômico que vai muito bem obrigado, sem a famosa ‘cooperação’ norte-americana?”. O *Jornal de Brasília* (07/03/1984)¹¹ não perdeu a oportunidade de ironizar: “Não se esperava demais da visita de Shultz [que] era declaradamente resultante do fechamento dos cinco grupos de trabalho criados há dois anos, durante a visita de Ronald Reagan à Bolívia. Ou melhor, ao Brasil”. E concluía: “os grupos não chegaram a qualquer resultado fundamental. O próprio avanço na área militar, segundo a visão de Washington, deve ser visto em termos: o Brasil terá que ser muito cuidadoso na defesa e manutenção de sua crescente indústria bélica. Não deve manietá-la para atender ao interesse de terceiros”. Em outro momento (*J. Brasília*, 03/02/1984), comentava que fontes militares haviam garantido que ao Brasil não interessava, “em hipótese nenhuma – ou a troca de ‘sucata nova’ – abrir mão de sua posição em defesa das conquistas da indústria bélica nacional, que já conquistou amplos mercados mundiais”.

Mesmo um jornal da corrente liberal-ocidentalista reconhecia que a cooperação militar, nos termos do acordo rompido em 1977, não era mais satisfatória ao Brasil, visto que o desenvolvimento da indústria bélica nacional havia se acelerado e atingido a maturidade e autonomia. No entanto, lamentava que o rompimento havia criado a impressão de um “vazio nas relações de segurança brasileiro-americanas”, o que era indesejável, e que as relações entre as maiores potências do continente, “a que se situa no Hemisfério Norte e a que se projeta no Hemisfério Sul” deveriam ser “muito boas”, com a priorização, pelo Brasil, da OEA, visto que a doutrina militar desde 1964 privilegiava “os sistemas de defesa associada”. Por isso, como era costumeiro, criticava a posição do Itamaraty por ter divergido, na OEA, de Alexander Haig no que se refere à solução para o conflito das Malvinas: “A política externa praticada pelo Itamaraty involui para uma linha nitidamente terceiromundista, quando não acusa, com assiduidade alarmante, cacoetes próprios do neutralismo” (OESP, 11/04/1983). Em vários outros momentos esse periódico considerou temerária e arriscada a posição brasileira de não assumir uma atitude de oposição aberta aos movimentos socialistas na Nicarágua e em El Salvador, facilitando, segundo afirmava, a penetração e expansão subversiva no hemisfério e não oferecendo solução para o problema. Criticou-se, em editorial (OESP, 14/11/1981), a “posição de alheamento que o Itamaraty faz questão de manter em relação aos acontecimentos registrados na América Central”, no momento em que o governo

¹¹ O jornalista referia-se à conhecida gafe do presidente norte-americano que, em discurso proferido em sua visita ao Brasil, agradeceu ao “povo da Bolívia”.

Reagan adotaria medidas para “deter o progresso da aventura castro-sandinista na região”, aventura esta que poderia “repetir-se a médio prazo na América do Sul”.

Enfim, apesar dos incidentes e desacordos em algumas áreas, os esforços de atenuação de divergências seguiam, mas sem mudanças de posições relevantes. Em encontro de representantes diplomáticos dos dois países em Salvador, 1983, as diferenças se explicitaram mais uma vez: houve esclarecimentos de posições políticas de ambas as partes sem, no entanto, haver mudança de nenhuma, como atestou um periódico (J. da Tarde, 04/05/1983, p. 10) a respeito do evento, destacando os pontos de vista totalmente diversos em relação a vários temas, a saber, a questão da Namíbia: “os Estados Unidos condicionam a independência da nação à retirada das tropas cubanas de Angola, enquanto o Brasil não”; em relação aos conflitos no Oriente Médio: o Brasil apoiava a criação de um Estado palestino independente enquanto os EUA defendiam um Estado ligado à Jordânia; e em relação à América Central, onde o Brasil defendia uma “solução centro-americana”, contra a intervenção estrangeira.

3.7. Inserção econômica e modelo de desenvolvimento: serviços, informática e remessa de lucros

A política externa universalista esteve sempre associada ao modelo econômico desenvolvimentista, tendo em vista que a busca de mercados em áreas diversificadas constituía-se em uma necessidade crescente para a indústria que se fortalecera, a partir do apoio estatal, e aumentara sua pauta de exportações. Além disso, a procura por recursos financeiros e fornecimento de tecnologia era parte necessária do projeto de desenvolvimento que, desde a década de 1930, norteou a ação do Estado e sua política externa. No caso dos governos militares, o chamado “nacionalismo de fins” (tendo em vista que os “meios”, ou seja, o capital financiador, não eram exclusivamente nacionais), inspirador da ação externa desde 1967, manteve essas metas e reforçou a ação estatal na consolidação de indústrias de base e na tentativa de implantação da tecnologia de ponta (Cervo, op.cit. p.354).

No entanto, no debate sobre o modelo econômico brasileiro, que se encontrava em crise nesse período, nem sempre os setores da imprensa que apoiavam o universalismo eram partidários também do desenvolvimentismo, ou, pelo menos, de todos os seus aspectos. Aparecem na imprensa concepções do desenvolvimento, com respectivas sugestões de mudanças do padrão vigente, nas quais transparecem características dos modelos que viriam a

se implantar na década seguinte, os modelos Normal e Logístico de Estado. Assim, tanto sugestões de abertura mais ampla do mercado interno quanto abordagens pragmáticas de setores específicos, conjugando certa atuação estatal com incentivo à ação privada, podiam ser lidas nos jornais de então.

A corrente liberal-ocidentalista, naturalmente, não apoiava o modelo de Estado desenvolvimentista, de caráter antiliberal. Mas mesmo o apoio da corrente universal-independentista em política externa não se refletia no endosso a todos os pressupostos do desenvolvimentismo, sobretudo no que se refere ao caráter estatizante da economia. Nesse sentido, as relações com os Estados Unidos, tendo em vista, dentre outros motivos já mencionados, a cruzada liberal empreendida por Reagan, sob o ponto de vista mais geral, e os grupos de trabalho bilaterais aqui criados, sob o ponto de vista mais específico, suscitavam debates sobre o modelo de desenvolvimento e a forma de inserção internacional do Brasil. Além disso, em fins de 1982, a crise da dívida colocava na berlinda o modelo nacional-desenvolvimentista.

O *Jornal de Brasília*, por exemplo, em editorial (03/12/1982) que comentava a visita de Reagan, elogiou seu discurso aos empresários de São Paulo no qual “transpareceu a evidente sabedoria do sistema americano, fundamentado na sociedade e não no estado” e responsável “pelo maior êxito do capitalismo democrático no mundo e na história”. Segundo se afirmou: “O empreendedor privado, e não o governo, é que impulsiona o desenvolvimento americano e nisso reside a eficiência do capitalismo democrático. O capitalismo estatal, centralizador e portanto autoritário, não tem experimentação histórica, carecendo por isso de confiabilidade histórica”. As “receitas simples e óbvias” do presidente norte-americano de substituir gastos governamentais por investimentos para estimular a produtividade; de substituir a burocracia por inovação privada e criação de empregos; de substituir a transferência de riquezas para a criação das mesmas sob forma de recompensa aos riscos e ao trabalho árduo; e de substituir subsídios e regulamentos excessivos “pela disciplina e concorrência resultante da mágica do mercado”, conforme aconselhou o editorial, “aplicam-se como luva ao Brasil, que padece os efeitos de gestão estatal da economia e da presença onisciente do estado em todos os recônditos da atividade humana”, presença esta que reduziria a criatividade do setor privado e a consciência do risco, visto que o empresário brasileiro “corre do risco como o diabo da cruz, preferindo atuar à sombra e proteção do estado”, seja como fornecedor deste ou abrigando-se sob os subsídios ou sob a reserva de mercado estabelecida pelo Estado.

O mesmo jornal, agora em artigo (J. Brasília, 28/11/1982) assinado por José Francisco Paes Landim, professor de Direito Comercial da UnB, também referindo-se à visita de Ronald Reagan, ressaltava que o momento era uma oportunidade propícia para os setores políticos e acadêmicos “amadurecerem a idéia de que o nosso país não pode continuar na manutenção de determinados preconceitos ideológicos, como a tese escapatória e demoníaca de que todos os nossos males derivam da política espoliatória e outros quejandos dos Estados Unidos”. Conforme o professor, a complexidade e o policentrismo da política mundial exigiriam do Brasil “racionalidade e lucidez” na análise das relações internacionais, visto que o país já havia criado, nos últimos vinte anos “mecanismos institucionais suficientes para obstaculizarem a pretensa cobiça de grupos internacionais, tão alardeada nos centros universitários”, pois, mesmo com sua dimensão continental, o Brasil não atingia “2% dos investimentos externos dos países desenvolvidos, além de manter uma rígida política de controle e remessa do capital estrangeiro”. Landim alertava, ainda, que “a interdependência do intercâmbio comercial e tecnológico conduz à universalização das políticas econômicas de todos os países, exigindo, conseqüentemente, das elites, um posicionamento ativo em relação a tais assuntos”. Por fim, invocava o Barão do Rio Branco para afirmar a necessidade de “reafirmar a tradição diplomática de abertura para o mundo”.

Na *Folha de S. Paulo*, do mesmo modo, se encontravam críticas ao caráter estatizante da economia brasileira. Paulo Francis, em artigo que elogiava as posições brasileiras em Cancún e criticava a postura dos Estados Unidos, argumentou que Reagan era contrário a um modelo de desenvolvimento autônomo para os países em desenvolvimento e queria que os mesmos se abrissem à iniciativa privada internacional; aqui no Brasil, de acordo com Francis, Reagan desejava ver desmontadas as estatais, nas quais os militares seriam “peças chave”. Após essa crítica, entretanto, ressaltou: “não estou em absoluto afirmando que as estatais sejam a ‘saída’. Ao contrário, favoreço que recursos sejam carreados para a autêntica iniciativa privada no Brasil, cada vez mais escassa e onerada por impostos e regulamentações enlouquecedoras (...)” (FSP, 08/08/1982).

Nos jornais da corrente liberal-ocidentalista, as críticas ao nacionalismo econômico, ao protecionismo e à interferência do Estado na economia eram mais constantes. Ainda a propósito da tão comentada visita do presidente republicano ao Brasil, *O Estado de S. Paulo* (OESP, 31/10/1982) considerava que, diante da melhora das relações bilaterais, o Itamaraty deveria, para ser coerente com o pragmatismo responsável, aproveitar as oportunidades oferecidas, pelos Estados Unidos, “de colaboração de igual para igual, sem temer a banda de música da esquerda festiva, nem os pruridos nacionalistas daqueles que pensam que ser

independente é isolar-se do mundo, quando a realidade nos leva cada dia mais a pagar o preço da interdependência”. Um mês depois, no mesmo jornal, um artigo defendia: “Seria (...) muito útil que a visita de Reagan servisse para estabelecer as bases de uma salutar mudança, criando melhores condições para os investimentos diretos de risco. O setor público e as empresas privadas não têm por que temer (...). O Brasil possui uma correta e sofisticada legislação que controla os investimentos estrangeiros” (OESP, 30/11/1982).

O *Jornal do Brasil* (JB, 30/11/1982) prescrevia: “Os problemas do mundo, do *nosso* mundo, são cada vez mais os que a economia de mercado pode resolver ou equacionar. Avançando de liberdade em liberdade, o Ocidente desembocou no conceito de liberdade com responsabilidade (grifo original)”. Dias depois, esse mesmo jornal, noticiando as cobranças dos exportadores, que queriam exportar mais para os Estados Unidos, expressou a opinião do presidente da Associação de Exportadores Brasileiros, Humberto da Costa Pinto Jr, que, embora criticando o protecionismo americano, criticava igualmente o protecionismo daqui e defendia uma postura mais ativa e mais aberta do Brasil ao comércio externo:

Temos de sair da fase passiva de exportação para a fase ativa, diferenciando o produto brasileiro da concorrência (...). Vamos vencer nosso complexo com o colonialismo para fazer as concessões que, na realidade, resultem em avanços. Não há soberania sem cérebros, sem competência nacional. País que se fecha em seu mercado não cria tecnologia. É preciso abrir um pouco, para avançar no mercado internacional (JB, 05/12/1982).

No entanto, contraditoriamente, esse mesmo líder empresarial aceitava uma dose de interferência estatal para favorecer as exportações, visto que avaliava como positivo o fato de o Brasil ter conseguido, em negociação com os Estados Unidos, prorrogar o crédito-prêmio às exportações; e ainda enumerava um obstáculo: “falta vencer as resistências dos EUA contra as linhas de financiamento subsidiados às exportações, do tipo Finex” (idem).

Na declaração desse líder empresarial aparece, também, um tema que viria a se tornar um dos pontos mais problemáticos das negociações comerciais não apenas entre os dois países, como nas negociações gerais entre o Norte e o Sul: o setor de serviços. A liberalização desse mercado, que despontava como um dos mais lucrativos, era tema das rodadas de negociações do GATT, onde os EUA advogavam sua ampla liberalização e os países do Terceiro Mundo resistiam. O líder empresarial Costa Pinto, ainda que advogasse a liberação do mercado brasileiro, fazia suas ressalvas, pois defendia a necessidade de negociar com aquele país um acordo de exportação de serviços que não limitasse “a expansão da empresa

nacional”, mesmo reconhecendo que o setor dos chamados “invisíveis” era, àquele momento, prioritário para os norte-americanos (idem).

Contrastando um pouco com a opinião expressa nos editoriais do *Jornal de Brasília* e com a visão moderada a respeito do setor de serviços, manifesta pelo empresário citado acima, Joelmir Beting criticou, nesse mesmo jornal (J. Brasília, 02/12/1982), a posição brasileira na reunião do GATT em novembro de 1982: “O Terceiro Mundo inteiro votou contra a inclusão do assunto na pauta de preocupações do Gatt. O Brasil votou a favor”. Segundo ele, por serem donos desse mercado, já denominado ‘economia quaternária’, os Estados Unidos queriam uma GATT “para os serviços, as patentes, os créditos, os capitais, espécie de resseguro supranacional para os investimentos sem fronteiras das multinacionais”, e o Brasil, “em troca de alguns favores”, fez algumas concessões “exigidas por Washington”.

O tema dos serviços foi tratado pelo grupo de trabalho criado pelo ministro Ernane Galvêas e formado por líderes empresariais brasileiros e norte-americanos para tratar dos aspectos econômicos. Esse grupo, ao apontar a redução dos investimentos estrangeiros de risco no Brasil, sugeriu, conforme reportagem de *O Globo*, medidas que visassem à abertura do mercado tais como: a autorização para a abertura, aqui, de bancos comerciais daquele país e a associação dos bancos brasileiros aos capitais estrangeiros (só era permitida a associação para bancos de investimento); a alteração da lei de remessa de lucros (limitada a 12% pela Lei 4.131/1962) a revisão do controle de preços sobre as indústrias e de controles cambiais do balanço das empresas, que eram vistos como inibidores da entrada de novos investimentos. Esses eram temas recorrentes no debate sobre a inserção econômica brasileira.

Contudo, como registra a reportagem, um tema que viria a ser um dos mais controversos nas relações bilaterais, esteve ausente: “Apesar de ser considerado um dos pontos mais polêmicos no relacionamento entre os dois países, em nenhum momento o documento se refere à possibilidade de o Governo alterar a política nacional de informática” (*O Globo*, 05/10/1983, p.15). Provavelmente o tema foi evitado justamente por não representar um consenso entre os dois países e, tampouco, entre os próprios empresários brasileiros, visto que aqueles ligados à área de informática eram favoráveis à reserva e, os demais, ou eram indiferentes ou tendiam a ser contrários.

O setor de informática veio a se tornar, no campo das relações econômicas, um dos principais pontos de atrito entre os dois governos, atrito esse que se estendeu até o governo de José Sarney, no qual se aguçou. Sua importância não reside apenas em seu campo específico, pois a política brasileira de criar uma reserva de mercado para a indústria nacional desse setor provocou um grande debate sobre a própria estratégia de inserção econômica internacional do

país e sobre o seu modelo de desenvolvimento. O debate como um todo não será objeto de análise neste trabalho, tendo em vista que ele se estendeu até o fim da década, mas seu início, que ocorre no período em foco, já demonstrava a presença de forte questionamento dos pressupostos do modelo econômico vigente por parte de alguns grupos. Essa discussão ocorre em um momento em que as relações com os Estados Unidos retomam grande importância. Como afirmam Hirst e Lima:

En esta coyuntura, a pesar de la redefinición de los vínculos brasilero-norteamericanos que se observó en la década anterior, las relaciones con los países industrializados, sobre todo con los Estados Unidos, volvieron a asumir una importancia crítica. Esto se debía a la relevancia del mercado norteamericano para las exportaciones brasileñas, en una situación de mercados estagnados o relativamente cerrados de los países en desarrollo. La importancia crítica que las relaciones con Estados Unidos asumen en este período es un dato significativo en el desarrollo del conflicto sobre la informática (...) (HIRST e LIMA, 1990, p. 65)..

O debate sobre o tema começou a aparecer na imprensa por volta de 1982, mas apenas esporadicamente. Conforme noticiou o *Jornal do Brasil*: “A abertura do mercado brasileiro à importação de computadores figura como um dos itens comerciais mais relevantes da pauta de conversações entre autoridades brasileiras e americanas, por ocasião da visita do Presidente Ronald Reagan”. Segundo a matéria, que estampava um argumento que viria a ser repetido crescentemente, a “principal vulnerabilidade dessa política, na versão de alguns setores contrariados, [seria que] o Brasil estaria tentando ‘reinventar a roda’, numa indústria de alta e sensível tecnologia, o que poderá ser responsável por um descompasso no tempo, prejudicial à economia como um todo (JB, 28/11/1982, p. 18)”.

Dois anos depois, contudo, a discussão já se encontrava bastante presente, embora o seu auge tenha ocorrido posteriormente¹², como se vê em um artigo do *Jornal do Brasil* (JB, 30/12/1984) que não apenas endossava a idéia acima citada, como a reforçava: “Em nome da segurança nacional, fechou-se o mercado brasileiro de informática que foi entregue a quem primeiro se apossou da partilha. No debate, a questão foi sempre levantada sobre como o Brasil deveria se defender do capital estrangeiro. Em nenhum momento se pensou no interesse do consumidor brasileiro”. No mesmo sentido, *O Estado de S. Paulo*, se referia à informática. Ao preconizar mudanças nas opções do Itamaraty no sentido de direcionar-se para o Primeiro Mundo, mas, “com vagar, para não (...) provocar aqueles que vêm no nacionalismo a salvação de seus interesses particulares, ainda que à custa de sacrifícios gerais

¹² No ano de 1985, já no governo de Sarney, a discussão foi particularmente intensa devido à aplicação da lei americana de retaliação (a Super 301) aos produtos brasileiros, no dia 07/09/1985.

impostos à Nação”, esse periódico alertava: “(...) é indispensável que o Brasil fale a linguagem do mundo industrializado – pois não fica bem o chanceler brasileiro estar reclamando do protecionismo norte-americano, que afeta o aço brasileiro, enquanto os nacionalistas brasileiros tratam o aço como ‘unha’ e defendem o protecionismo do ‘coração’ que é a informática”. Aqui se comentava, também, a divisão interna ao governo no que se refere ao tema: “Que papel faz o ministro Saraiva Guerreiro, premido entre os reclamos do Ministério da Indústria e do Comércio, defendendo o aço, e o poder (...) da Secretaria Especial de Informática, impondo a reserva de mercado?” (OESP, 09/02/1984).

Realmente, quando da mencionada visita de Shultz ao Brasil, não soou bem aos ouvidos nacionalistas sua defesa da abertura do mercado brasileiro de informática, calcada na advertência de que “Qualquer país que resolver se excluir da evolução da informática, pensando que poderá trilhar o caminho do desenvolvimento tecnológico, com meios próprios, estará fazendo um mal a si próprio” (CB, 07/02/1984, p. 10). Na mesma página que noticiava a visita, o *Correio Braziliense* (idem) afirmava, em manchete, que a informática estava “sob fogo cruzado” e publicava um artigo do editor Gladston Holanda, sob o título “Reserva busca a autonomia”, no qual defendia a reserva de mercado para o setor. O editor registrava as divisões internas dizendo que as declarações do Secretário de Estado “engrossavam as fileiras internas e externas contra a política nacional de informática” e faziam parte “de uma planificação global traçada pelas grandes multinacionais que não [admitiam] ficar de fora de um mercado altamente em desenvolvimento (...)”; para ele, “o grande alvo das multinacionais, principalmente as norte-americanas, lideradas pela IBM, [era] o filé mignon da computação mundial: os microcomputadores”. Advertia, ainda, que aquele seria um ano decisivo para a manutenção da política da SEI (Secretaria Especial de Informática), que sofria pressões “diretas e indiretas” contra sua política em defesa desse setor da indústria nacional em crescimento significativo: “Mudar esse quadro, agora, representa a falência das empresas nacionais e conseqüente desemprego daqueles que hoje trabalham no setor”.

No mesmo sentido se expressou, na *Folha de S. Paulo*, o economista Guido Mantega, que resumiu aqueles que seriam os principais interesses dos Estados Unidos aqui no País. Chamando a atenção para o fato de a visita coincidir com a sobretaxa imposta ao aço brasileiro nos EUA, afirmava:

Assim, enquanto estive no Brasil Mister Shultz contou com mais um trunfo para exercer a arrogância da atual diplomacia norte-americana, no velho estilo do ‘big stick’. A missão de Shultz era mais política do que propriamente econômica, provavelmente com vista a satisfazer os trogloditas dos grandes negócios do seu próprio país, que vão financiar a campanha de

Reagan. Mas não perdeu a oportunidade de relembrar as ambições econômicas mais prementes do empresariado norte-americano, que gostaria de eliminar a reserva do mercado de informática brasileiro, modificar a legislação sobre capitais estrangeiros no Brasil, o livre acesso dos bancos estrangeiros ao mercado financeiro local e, sobretudo, readquirir (sic) influência sobre a promissora indústria bélica brasileira, perdida quando do rompimento do acordo militar Brasil-EUA (FSP, 12/02/1984).

Referindo-se especificamente à indústria da informática, afirmava que os empresários norte-americanos estavam “loucos para eliminar as restrições que têm resistido bravamente a investidas, não apenas do capital estrangeiro, mas também de parte de alguns empresários brasileiros” e da equipe econômica do governo, “interessada em atrair dólares para o Brasil a qualquer custo”. Tal interesse se devia, segundo ele, ao fato de saberem que o ramo de computadores iria ocupar nas décadas seguintes papel semelhante ao ocupado pela indústria automobilística no pós-guerra, porque seria o “agente transformador das relações industriais na modificação das relações de trabalho”. Mas, contraditoriamente à afirmação da importância desse setor de alta tecnologia, afirmava em seguida que o Brasil representaria um dos maiores mercados potenciais do globo nesse ramo, “graças à voracidade dos segmentos sociais endinheirados em gastar com **supérfluos**” (grifo nosso). E, mais à frente, questionando o interesse da indústria bélica brasileira em estabelecer acordo nessa área com aquele país, assunto negociado na visita de Secretário de Estado, criticava:

Ao invés de se unir aos demais países da América Latina com interesses comuns frente à grande extorsão das finanças internacionais, o Brasil prefere adotar a doutrina Roberto Campos de alinhamento, principalmente na área econômica, com os Estados Unidos, em consonância com a subserviência nas negociações da dívida externa brasileira (idem).

Nesse debate, percebe-se claramente o aspecto do “conflito distributivo interno” em contextos poliárquicos, a que se referiu Maria Regina Soares Lima, comentado anteriormente. A idéia de interesse nacional passa a ser objeto de diferentes interpretações, não se constituindo em monopólio do Estado. Durante o apogeu do regime militar, o governo, de caráter quase monolítico, reservava a si o papel de definir e defender o que considerava esse interesse. E a autonomia tecnológica, representada pela promoção da indústria da informática sob a forma de reserva de mercado, ocupava, em tal definição, um papel de destaque.

No entanto, com a abertura democrática, a possibilidade de manifestação de diversos outros interesses, até mesmo dentro do governo¹³, colocava em cena a interpretação de que,

¹³ A respeito das divisões internas ao governo no processo de tomada de decisões sobre a política de informática, ver Hirst e Lima (1990) e Vigevani (1995).

mesmo favorecendo um setor da indústria brasileira (ou pequenas parcelas deste, como argumentavam alguns), a reserva de mercado afetava negativamente outros setores da economia, que necessitavam incorporar rapidamente tecnologia avançada em sua produção, sob pena de sucumbirem ante a irremediável competição que a economia globalizada impunha, e também setores que sofriam diretamente com as retaliações norte-americanas (por exemplo, dos setores do aço, suco concentrado, calçados e têxteis), restringindo suas importações. Por outro lado, a interpretação dos militares, como se viu acima, não era exclusiva da corporação, mas partilhada também, contraditoriamente, pelos seus maiores opositores no cenário interno, os partidos de esquerda e os setores nacionalistas de partidos como o PMDB e o PDT¹⁴. De fato, Tullo Vigevani ressalta, referindo-se ao final do governo Geisel que “a intervenção das forças empresariais e da sociedade na formulação da política era escassa. O debate desenvolvia-se em setores específicos do aparelho estatal e abarcava os pequenos segmentos sociais diretamente interessados” (1995, p.91). Mas registra que, a partir de 1982, o debate ganha corpo, mobilizando tanto setores favoráveis como contrários à política de reserva de mercado (p.95-96), sendo que nos anos seguintes, o primeiro grupo vai, paulatinamente se enfraquecendo e se desmobilizando, enquanto que o segundo grupo vai se avolumando (p.116, dentre outras).

Vizentini ressalta que desde 1979¹⁵, com a substituição da CAPRE (Coordenação de Atividades de Processamento de Dados) pela SEI (Secretaria Especial de Informática), o debate sobre a política de informática já se tornara visível e setores empresariais já se colocavam contrários a ela:

A questão da informática passa a receber maior atenção na grande imprensa e a sofrer ataques mais organizados por parte das forças contrárias à reserva de mercado. Em fins de 1982, o presidente Reagan, ao visitar o Brasil, (...) conseguiu do governo brasileiro a inclusão deste tema no grupo de trabalho que trataria das relações comerciais e financeiras entre os dois países. No primeiro semestre de 1983, o clima tornou-se tenso nas relações Brasil-EUA, em função da Política Nacional de Informática: as ameaças de retaliação por parte do governo dos EUA eram veementes. (...) Em abril, a Fiesp divulgou documento com críticas à PNI, usando os mesmos argumentos do governo norte-americano (VIZENTINI, 2004, p. 359-60).

¹⁴ Cf. Vigevani: “Não há dúvida que a tradição antiimperialista da esquerda, assim como um forte viés estatista e desenvolvimentista, propiciaram uma convergência com as posições reais dos militares intervenientes na política de informática”. P.112.

¹⁵ Nesta pesquisa, identifiquei a presença do debate apenas a partir de 1982, mas deve-se registrar que meu objeto específico não é a informática, o que pode indicar alguma lacuna quanto ao tema.

Esse autor também registra ainda a movimentação do parlamento e da sociedade civil em torno do tema:

Em julho de 1983, a deputada Cristina Tavares apresentou o primeiro projeto de lei que visava a institucionalizar a política nacional de informática, e então, ao senador Roberto Campos e alguns outros parlamentares, juntaram-se as forças antagônicas ao processo, com o apoio do Departamento de Estado e da Câmara de Comércio Exterior dos EUA. Entre elas, estavam o governo alemão, as multinacionais de todas as nacionalidades (de dentro e de fora da área de informática), alguns setores do governo brasileiro (Ministério das Comunicações e da Indústria e Comércio), a Fiesp, a Febraban, a Associação dos Proprietários de Jornais e o Conselho Empresarial Brasil-EUA. As forças apoiadoras da política nacional de informática reuniam os técnicos do governo, significativo número de parlamentares (de todos os partidos), centenas de entidades da sociedade (que se organizaram no Movimento Brasil Informática). (idem, ibidem, 2004, p. 360).

Assim, o debate sobre a reserva de mercado para a informática acendeu a polêmica em torno da inserção internacional brasileira e de seu modelo de desenvolvimento. Conforme resumiu Vigevani: “A década de oitenta aumentou a perplexidade e o pessimismo na América Latina, em particular no Brasil, dificultando o objetivo de estabelecer novos horizontes teóricos para o desenvolvimento” (VIGEVANI, 1995, p.136).

3.8. Menos lamentação e mais pragmatismo

A crise econômica brasileira, a despeito dos empréstimos de emergência realizados, só se acentuava, e isto também acirrava o debate a respeito das estratégias brasileiras de inserção no sistema econômico mundial e de sua relevância para o seu maior parceiro econômico. As visões mais otimistas, ou até ufanistas, sobre o papel do país ainda apareciam, mas iam cedendo espaço para abordagens que pregavam mais realismo e pragmatismo e percebiam a redução do poder de barganha brasileiro.

Quando a crise provocou uma onda de tumultos e saques na cidade de São Paulo, um editorial (J. da Tarde, 19/04/1983) daqui comentava, concordando, editoriais do *The Washington Post* e do *New York Times* que atribuíam considerável peso ao Brasil e diziam que os tumultos haviam sido decorrência das fortes pressões financeiras, já que o país entrara no terceiro ano consecutivo de recessão e que as receitas de austeridade, embora corretas, não poderiam ser aplicadas indefinidamente à América Latina, pois acabariam por afetar os

Estados Unidos, cuja capacidade de exportar para esses países ficaria reduzida. Afirmava o NYT, citado pelo *Jornal da Tarde*, que as dificuldades econômicas coincidiam “com um intenso esforço para sair de uma ditadura em direção a uma democracia” e que esses esforços poderiam ser ameaçados pelas “agruras financeiras externas”, mas que o governo de Reagan deveria preocupar-se com esse problema “tão importante quanto outros conflitos no Hemisfério” visto que “o Brasil não é uma peça de dominó, ele é a metade de um continente”. E, associando os problemas econômicos aos políticos, o jornal brasileiro concluía que o Brasil não poderia voltar nem a “um indesejável estado de autoritarismo como a um totalitarismo de sinal ideológico idêntico ao que já está instalado em países do Caribe”, uma vez que era “um aliado imprescindível na consolidação do sistema de livre empresa e da democracia nesta parte do mundo”. Nesse sentido, defendia uma suavização da pressão financeira e uma negociação da dívida que não fosse agravada por uma visão “excessivamente bancária”.

Ainda no sentido de reforçar o peso do Brasil, publicou-se a declaração de Ronald Reagan de que o Brasil era “prioridade absoluta para os EUA” nas relações econômicas e a afirmação do Subsecretário de Comércio Guy W. Fiske de que ambos os países “têm uma responsabilidade ante o mundo de trabalhar juntos para criar um sistema econômico mais aberto e estável” (O Globo, 24/08/1983).

Porém, no sentido oposto, um brasilianista, na imprensa, jogava água fria na fervura dos que elevavam a auto-estima nacional, exceto pelo fato de afirmar que o Brasil não era mais Terceiro Mundo. Wayne Selcher dizia que, justamente por isso, não merecíamos “colher de chá” e que o país era um “ponto menor nas relações internacionais de Washington, e, de longe, não é o principal parceiro”, situando-se, segundo ele, entre o 10º e o 20º “num **ranking** dos parceiros (...) em termos gerais”. Considerava “romântica” e apenas retórica a idéia de relações especiais entre os dois países e, por isso, apesar de serem boas as relações entre os dois governos, o Brasil não deveria esperar ajuda para solucionar seus problemas econômicos e sim esperar relações “normais, de parceiro a parceiro”, tendendo mais para o lado econômico. Defendia que a relação tinha que ser “de mão dupla” no que diz respeito ao protecionismo, e que não via “razão nenhuma para que os Estados Unidos devam proteger mais os interesses dos brasileiros do que os interesses dos norte-americanos”. Em relação ao programa nuclear brasileiro, um dos orgulhos do nacionalismo militar da era Geisel, Selcher afirmava que não tinha sentido haver qualquer ação contrária por parte do governo de seu país porque o programa tornara-se inviável por problemas econômicos e financeiros, sendo que, se o país continuasse com a política planejada, iria “à bancarrota”. Tocava, ainda, em outro orgulho da política externa brasileira, as relações Sul-Sul, ao admitir que, embora o Brasil

devesse desenvolver mais esse diálogo, não via muita eficácia quanto aos seus resultados, dada a retração das trocas comerciais nessa metade do globo, sendo que os países do Norte continuavam sendo “parceiros mais confiáveis e estáveis para o comércio com o Brasil”¹⁶.

Diante do aprofundamento da crise e da percepção da redução do poder de barganha brasileiro, reforçada por opiniões como a citada acima, começavam a surgir sugestões mais pragmáticas para o encaminhamento dos problemas brasileiros e das relações bilaterais, bem como uma visão mais autocrítica, que questionava o antiamericanismo e a tendência de muitos setores de culpar os outros países, sobretudo os Estados Unidos, pela crise interna. Já em 1982, em artigo de página inteira no *Jornal do Brasil*, Jorge Pontual ironizava o “fato óbvio de que os brasileiros só são pelo livre comércio quando se trata das exportações brasileiras”, e que, dada a “interdependência própria do sistema”, o Brasil deveria buscar desenvolver uma “verdadeira parceria” com os Estados Unidos, mas resguardando o seu desenvolvimento (JB, 28/11/1982, p. 3).

Em linhas gerais, pode-se dizer que os jornais da corrente liberal-ocidentalista enfatizavam mais essa posição, enquanto que os partidários do universal-independenteísmo realçavam a necessidade de negociação política da dívida em detrimento de uma negociação puramente técnica e contábil e tendiam a enfatizar as causas externas da crise econômica interna. No entanto, essa divisão não é rígida, pois a negociação política da dívida, como se viu em exemplos citados, foi uma estratégia defendida também pela primeira corrente, embora com menos frequência.

Criticando o antiamericanismo, em um artigo¹⁷ a respeito do embaixador norte-americano no Brasil, Anthony Motley, o jornalista Elio Gaspari o elogiava, dentre outros motivos, por não se imiscuir na política interna do Brasil, pois, do contrário, haveria pretextos para procurar culpados pela crise econômica onde eles não se encontravam:

Hoje o Brasil está quebrado, e o grande credor são os bancos americanos. Há desemprego no ABC e, movidas pelas leis da economia, muitas são as empresas americanas que alimentam a fila dos necessitados. Há, em suma, todo o caldo para o nascimento da velha xenofobia antiamericana. Afinal, botar a culpa no Tio Sam seria uma das melhores soluções no campo da fantasia (JB, 29/04/1983).

¹⁶ OESP, 10/04/1983, p. 7. Também o Correio Braziliense publicou entrevista desse professor da Universidade da Pensilvânia com o título “Brasil ainda pesa pouco em Washington”, (28/08/1983, p. 10).

¹⁷ JB, 29/04/1983, p. 11, coluna “Coisas da Política”. Note-se que esse artigo foi um dos dois únicos em que, ao longo de toda a pesquisa, foram encontrados elogios à política de Direitos Humanos de Carter. O outro foi um artigo de Jânio de Freitas, na FSP de 07/10/1984.

Completava o raciocínio dizendo que isso só não ocorrera devido à recuperação da imagem dos EUA promovida por Carter, com sua “clarividente política de defesa dos Direitos Humanos”, e devido a essa nova tendência da diplomacia do seu país de ficar “longe da fogueira política nacional”. E, ironizando o antiamericanismo, advertia que, se Motley não seguisse essa tendência, correria o risco de acender um estopim difícil de apagar: “E, depois, quando disserem que foi ele quem mandou aumentar as prestações do BNH em 110%, de nada adiantará sair pelo mundo dizendo que isso é uma mentira”.

A idéia de que o Brasil precisava de uma atuação mais pragmática nas relações com o parceiro do Norte ia se fortalecendo diante dos poucos resultados concretos do tão propalado “diálogo Norte-Sul” e da defesa de uma “nova ordem econômica internacional”. Já em 1982, o presidente da Associação Brasileira das Empresas Comerciais Exportadoras (ABECE) defendera a formação de *lobbies* nos Estados Unidos (GM, 24/05/1982). Nesse mesmo ano, o *Jornal do Brasil* (29/11/1982, editorial “Compromisso Solene”) e *O Estado de S. Paulo* (11/04/1982, editorial “Revisão das relações Brasil-EUA”) pregavam o apoio brasileiro às teses norte-americanas no GATT, este último, sobretudo no que se refere ao combate ao protecionismo agrícola europeu, para “obter maior compreensão das autoridades de Washington no que diz respeito ao comércio bilateral”; e o primeiro, ao analisar como “maturidade da economia brasileira” o início de uma parceria privilegiada com os EUA, demonstrada pela aproximação na reunião do GATT em Genebra.

Essas idéias, no entanto, se tornariam mais freqüentes nos anos seguintes. O *Jornal da Tarde*, por exemplo, publicou um artigo intitulado “Onde o Brasil precisa de mais amigos” no qual o jornalista Pimenta das Neves, analisando a reunião de membros brasileiros do Conselho Empresarial Brasil - Estados Unidos com parlamentares norte-americanos, levantava os problemas apontados por William Perry, da Universidade de Georgetown, na promoção dos interesses brasileiros no seu país. Segundo esse estudioso, o Brasil, diferentemente de países como a Coréia do Sul, Grécia, Japão, e principalmente Israel, todos “com numerosos amigos entre as elites políticas dos Estados Unidos”, “havia cultivado poucos amigos” entre os políticos e os meios interessados em assuntos internacionais, por vários motivos. Primeiramente, pelo fato de os empresários brasileiros, por terem acesso muito natural e imediato ao poder (“um grande empresário brasileiro pode pegar o telefone e chamar qualquer ministro, deputado ou senador de seu país”), consideravam uma ofensa ter que se aproximar primeiro dos assessores e solicitar uma audiência; também os brasileiros, segundo Perry, pareciam ter uma idéia errada da palavra *lobby* (“alguns acham que é uma organização meio ilícita, que contrata advogados de segunda classe para comprar favores ou

uma iniciativa para promoção de produtos”), e o sistema americano “não só permite como requer esse tipo de atividade”, pois “se você não é conhecido e estimado, é simplesmente ignorado ou maltratado”; em terceiro lugar, com muito realismo, esclarecia: “O sistema não aspira à ‘justiça’ nessas questões, mas sim à melhor representação de interesses”, por isso, as queixas de que os EUA estavam sendo injustos com os exportadores brasileiros “não comoviam ninguém”; por fim, ao defender a idéia da cooperação na área de combustível, com a importação pelo seu país do álcool brasileiro para se misturar à gasolina, afirmava que essa proposta encontrava dificuldades não só na obtenção de investimentos estrangeiros sob forma de ações, dados os obstáculos aqui criados a essa forma de capitalização, mas também era dificultada pela falta de visão empresarial dos brasileiros no sentido de gastar dinheiro em promoção comercial, já que não tinham o hábito de investir em atividades que não apresentassem um “lucro imediato” (J. Tarde, 09/06/1984).

Mais conselhos pragmáticos e ponderações a respeito dos protecionismos, daqui e de lá, trouxe um editorial do *Jornal do Brasil* (12/02/1984), emblemático da sua visão sobre a inserção econômica brasileira. De acordo com este, “a passagem pelo Brasil do Secretário de Estado norte-americano, George Shultz, ensejou novo surto de deblateração contra o protecionismo dos Estados Unidos”. No entanto, propunha, a esse respeito, uma ponderação do embaixador Diego Asêncio, que substituíra Anthony Motley na embaixada em Brasília, de que o déficit da balança comercial de seu país estava se aproximando dos U\$ 100 bilhões no intercâmbio com as outras nações, o que não configurava um quadro de país protecionista. E acusava a chancelaria, cujas queixas eram “um desdobramento da retórica terceiromundista que se choca frontalmente com a realidade de nosso comércio exterior”. Para demonstrar a realidade mencionada, dimensionava o peso do parceiro hegemônico e também registrava as mudanças processadas na nossa pauta de exportações: “dos U\$ 5 bilhões que vendemos aos Estados Unidos em 1983, 70% (U\$ 3,6 bilhões) correspondem a produtos manufaturados”. E, desse total, apenas 15% teriam se destinado aos países integrantes da ALADI, números estes que levaram à constatação: “Parece óbvio em que direção deve canalizar-se nosso esforço, quando se trata da exportação de produtos industriais. O objetivo maior deve consistir na conquista de posições sólidas no mercado estadunidense”. Propondo uma abordagem mais realista e autocrítica, aconselhava o Brasil a apostar na produtividade e na busca de custos competitivos, já que seria inevitável a taxaço de produtos brasileiros que eram efetivamente subsidiados pelo governo brasileiro, configurando *dumping*. Ao Itamaraty, freqüentemente criticado pelos liberais-ocidentalistas por sua opção pelo Terceiro Mundo, desafiava:

Ao invés de deblaterar contra a legislação americana, o que competia ao Itamaraty era estudar o assunto em profundidade, a fim de dispor de elementos para que o Brasil possa atuar junto à opinião e ao Congresso americanos, com vistas à eliminação de exageros possíveis. Esse seria o caminho normal se os propósitos de nosso Ministério do Exterior consistissem em prestar colaboração válida em prol da sustentação da economia capitalista e de mercado. Semelhante objetivo somente poderia ser alcançado graças ao crescente entrosamento com o mercado desenvolvido. O sonho de nossa diplomacia parece ser, entretanto, o de levar-nos de vez ao atolado do Terceiro Mundo (JB, 12/02/1984).

Opinião semelhante defendia *O Estado de S. Paulo* em seu editorial que comentava uma visita de parlamentares latino-americanos aos EUA, tendo como um dos representantes brasileiros o senador Roberto Saturnino (então no PDT). A viagem, na qual haviam sido, conforme relato de Saturnino, bem recebidos pelos membros da administração de Reagan e pelo diretor-gerente do FMI, mas recebidos com frieza e insensibilidade pelo Congresso, teria sido uma experiência negativa, porém útil, segundo o editorial, pois a decepção mencionada decorria “de certa ingenuidade” e parecia “atestar algum desconhecimento da vida política dos Estados Unidos”, visto que, embora o governo norte-americano tivesse “noção de suas responsabilidades internacionais, no Congresso predomina um velho espírito isolacionista”, sobretudo em período eleitoral, como aquele, erroneamente escolhido para a visita; e que o sistema de *lobbies*, intenso naquele país, “nada tem a ver com a corrupção que costuma infestar a América Latina”. Por isso, arrematava: “Acreditamos que nossos parlamentares fizeram experiência muito útil quanto à necessidade de se manter um ‘lobby brasileiro’ bem organizado nos Estados Unidos”. Mesmo porque, o tão criticado protecionismo americano era consequência desse sistema, o que fazia com que as tentativas brasileiras de convencer os membros do Capitólio de que não podíamos aceitar o sistema de negociação da dívida soassem a “ouvidos surdos”. Além disso, sendo os bancos privados, e até mesmo o Banco Central totalmente independente do governo, não adiantariam tais queixas, pois “Os representantes do povo americano não estão dispostos a ajudar os bancos a ajudar-nos e não pretendem transferir para os contribuintes norte-americanos o ônus dos erros que possam cometer os bancos de Wall Street” (OESP, 10/05/1984).

No caso dos jornais de tendência universal-independentistas, a visão era diferente. Sintomaticamente, a notícia da visita de Saturnino, divulgada pelo *Jornal de Brasília* e intitulada “Visita é ‘boa semente’, diz senador” (J. Brasília, 20/05/1984)¹⁸, destacava

¹⁸ Compareceram representantes da Argentina, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, México, República Dominicana, Antilhas Holandesas, além do Brasil (que contou com quatro representantes). J. Brasília, 20/05/1984.

principalmente os aspectos positivos e expunha a visão do senador, que defendia a moratória como única forma de trazer as outras partes à mesa de negociação, e divulgava também os principais pontos defendidos pelos parlamentares latino-americanos, dentre os quais o que classificava os governos dos países credores como “co-responsáveis neste processo” por não terem sido capazes de “detectar o aumento excessivo da oferta de crédito, e de fiscalizar essas operações e de restringi-las (...) para recolocá-las dentro dos limites que a própria prudência das operações bancárias recomendam (sic)”.

Esse mesmo jornal, meses antes, bradava em tom nacionalista contra o protecionismo americano. “É preciso reagir”, intitulava-se o editorial que retratava a crescente insatisfação no Congresso Nacional com as dificuldades que os EUA impunham à importação de produtos brasileiros, como, naquele momento, à carne. “A política comercial americana com o Brasil precisa mudar ou não conseguiremos sair dessa crise”, afirmou, e pregava a represália, avaliando que as atitudes dos Estados Unidos “deveriam estimular a adoção de medidas idênticas contra produtos americanos que ingressam no Brasil”. Segundo esse editorial:

O governo brasileiro tem trunfos poderosos para enfrentar essa séria adversidade e deve utilizá-los sem constrangimentos. Não é possível aceitar que, tendo imposto ao Brasil taxas de juros que afetaram dramaticamente a economia do País e nos levaram para a situação de virtual insolvência em que nos achamos, os Estados Unidos resolvam agora agravar essas dificuldades bloqueando nossos principais fluxos de comércio (J. de Brasília, Editorial, 30/03/1984).

Mas, curiosamente, não se mencionava quais seriam esses trunfos e, ao final, partia-se para uma sugestão pragmática aos exportadores brasileiros, que era suportar temporariamente uma queda da rentabilidade das exportações, absorvendo a taxa de 7,5% imposta pelos EUA, já que o preço internacional praticado era bem superior ao do mercado interno.

Assim como a viagem do senador Saturnino aos Estados Unidos, a anterior visita de George Shultz ao Brasil, em fevereiro de 1984, foi objeto de diferentes interpretações e pretexto para a manifestação de opiniões divergentes acerca das relações econômicas brasileiras. No caso desta última, os defensores do universal-independentismo viam com reservas a presença do visitante, e, contrariamente às manifestações supracitadas de questionamento à posição brasileira, expressas pelos meios de comunicação ligados à corrente liberal-ocidentalista, aproveitavam a ocasião para reforçar sua crítica aos EUA.

De fato, as declarações do Secretário de Estado em sua visita de fechamento dos grupos de trabalho aguçaram a ira dos nacionalistas. Em que pesem as ponderações feitas por Saraiva Guerreiro ao visitante no sentido de que fossem reduzidos “os óbices (...) ao imenso

esforço exportador empreendido por este país, cujo êxito (era) essencial para o encaminhamento da dívida externa”, suas respostas não corresponderam às expectativas. Primeiramente, Shultz, segundo o *Correio Braziliense*,

(...) jogou um balde de água fria nas esperanças brasileiras de recuperação econômica ao afirmar (...) no Palácio do Itamarati, que ‘o déficit comercial dos Estados Unidos não pode durar para sempre’. Isso traduziu o propósito de equilibrar o comércio entre seu país e o Brasil, tornando assim o pagamento do serviço da dívida externa sonho impossível (C. Braziliense, 07/02/1984, p. 10).

Além disso, afirmou que seu país continuaria a impor direitos compensatórios sempre que houvesse subsídios às exportações, e que o problema do aço, em sua opinião, não configurava protecionismo e sim prática de *dumping* pelo Brasil, conforme regulamento do GATT. Em um momento no qual o aço brasileiro era sobre taxado em 100% e dezoito produtos brasileiros¹⁹ estavam sob acusação de causar prejuízos à indústria norte-americana, o que ensejou viagem às pressas do Ministro Camilo Penna àquele país para negociações, essa não era uma declaração alvissareira.

A coluna de política externa do *Jornal de Brasília*, sob o título “Os maus ecos da visita de Shultz” (J. Brasília, 07/03/1984), falava do “desconsolo” provocado pela mesma tendo em vista a frustração do governo brasileiro na tentativa de examinar o “tema delicado e importante da sua dívida externa” que o Brasil pretendia equacionar “criando condições, com o respaldo de países decisivo, para ser paga por meio de um figurino que comprometa menos o desenvolvimento nacional”. E lembrava: “É bom dizer, sempre, que o quadro da nossa dívida externa é resultante não apenas da nossa conhecida imprevidência. Simultaneamente, é consequência da ganância dos bancos privados internacionais”. Mas a reação de Shultz à tentativa havia sido decepcionante visto que, embora tivesse ouvido atenta e civilizadamente do ponto de vista pessoal, no plano profissional, afirma o colunista, “apenas repetiu a lengalenga que já cansou nossos ouvidos e exauriu nossa paciência. O mercado comanda o espetáculo, disse o visitante, dentro do mais rigoroso modelo ‘republicano’, que Reagan tão bem representa”. Em outro editorial (J. Brasília, 07/03/1984), comentando ainda a visita e os grupos de trabalho, que, conforme o jornalista “não haviam acrescentado nada de novo nas relações”, reiterava a responsabilidade norte-americana: “o protecionismo americano é responsável pela maioria dos problemas criados em relação ao Brasil na área de assuntos

¹⁹ Além de quatro produtos à base de aço (chapa grossa, fio-máquina, tubos e barras de aço-liga), estavam sob acusação o ferro-gusa, tesouras, suco de laranja concentrado, calçados, bolsas e roupas de couro, fios de algodão, cera artificial de óleo de mamona e matérias têxteis em geral. CB, 07/02/1984.

comerciais”; e reforçava a idéia, muito difundida à época e tema constante das reivindicações dos países subdesenvolvido nos foros mundiais, da criação de uma Nova Ordem Econômica Mundial: “a maior ajuda que os Estados Unidos poderiam dar ao Brasil – e, por extensão a todo o Terceiro Mundo – seria concordar, concretamente, com a mudança da injusta ordem econômica internacional”. Mas, se dependesse do governo americano, isso não seria tão fácil. O então embaixador Anthony Motley, ao jornal *O Globo*, declarou, dois anos antes: “Não sei o que é a nova ordem econômica mundial. Se for acabar com tudo que já existe, tenho certeza de que meu governo é contra” (*O Globo*, 30/10/1982).

A necessidade de negociação política da dívida era reiterada em editorial (J. Brasília, Editorial, 05/02/1984) do *Jornal de Brasília*, ao afirmar que, coincidindo com a chegada de Shultz, cresciam “no país as manifestações favoráveis à reorientação do nosso modelo de administração das contas externas evoluindo a tendência em direção a modelos políticos e não técnicos de administração dessa crise”, uma vez que, estando o país “exaurido pela recessão”, o próximo governo não conviveria com tal situação, “dado que ela esgotou todos os limites da resistência social”. No entanto, observava que essa idéia de renegociação política não tinha “fórmula pronta e acabada que se (pudesse) analisar objetivamente, constituindo-se este fato o principal argumento a que recorrem os opositores da tese”. Até mesmo um jornal mais afeito às teses liberal-ocidentalistas, como *O Globo*, defendeu a ajuda americana na questão da dívida baseado na tese da co-responsabilidade:

Mesmo em fim de mandato, o governo Figueiredo (...) requer o respaldo suficientemente nítido e expressivo do Governo americano para o problema do nosso endividamento externo. Não somente em nome da nossa tradicional e fiel aliança com os Estados Unidos, mas sobretudo porque o modelo de desenvolvimento com recursos externos que adotamos e que nos levou à dívida de cem bilhões de dólares sempre recebeu o bafejo e o aval de Washington, por representar, de resto, um caminho do capitalismo democrático. (...) A co-responsabilidade em torno do modelo de desenvolvimento tornou-se uma condicionante do relacionamento bilateral (*O Globo*, 08/02/84).

Em tom bem mais irônico e radical, um artigo da *Folha de S. Paulo* (FSP, 08/02/1984), assinado por Ruy Lopes, defendia que, após as eleições diretas para a presidência da República, “a etapa seguinte da luta pelo soerguimento do País (teria) que contemplar, necessariamente, a escolha de representantes brasileiros no Congresso dos Estados Unidos” tendo em vista não apenas a reciprocidade, já que os americanos tinham parlamentares que defendiam seus interesses no nosso Congresso, mas também – e aí recorria à comparação com a luta das treze colônias pela representação no Parlamento inglês – o fato

de que “a situação do Brasil (era) muito semelhante à das colônias americanas no que tange à subordinação da economia. Talvez até pior”. Após criticar os “gênios dirigentes da economia brasileira (que) matam o povo de fome, pela redução de salários”, e a “sucção indireta (por) todos os mecanismos imperiais conhecidos”, emendava: “E o Shultz veio aqui exigir a entrega da área de informática e maiores ‘facilidades’ para os bancos da metrópole”.

Esse mesmo periódico (FSP, 29/03/1984), entretanto, abria espaço, na voz do embaixador norte-americano no Brasil, Diego Asencio, para uma visão crítica em relação ao nacionalismo antiamericano. Segundo o diplomata, sua visão em relação às relações bilaterais era otimista, mas a imprensa não raro lhe atribuía declarações que não havia dado e o acusava de intervir na política interna, isto pelo fato de ter se encontrado com o vice-presidente Aureliano Chaves e com o deputado Paulo Maluf, ambos candidatos à sucessão do presidente Figueiredo, já em fim de mandato. Em tom irônico, referindo-se aos atritos comerciais ligados à exportação do aço brasileiro, afirmou: “Tem-se a impressão de que existe um gênio do mal, em Washington, que toda manhã se pergunta como poderá prejudicar a indústria brasileira do aço”. E reconhecia que as questões ligadas ao protecionismo, motivado pelo déficit de seu país, deveriam ser discutidas, mas que, provavelmente, mesmo sendo Reagan um defensor do livre-comércio, não haveria mudança no curto prazo, pois, segundo disse: “nenhum político razoável, com a cabeça no lugar, tomaria qualquer decisão para reduzir esse déficit num ano eleitoral”.

Assim, seguiam-se as relações econômicas entre os dois países enfrentando altos e baixos. Diante de inúmeros conflitos de interesses, conforme se resumiu a esse respeito: “Como nenhuma das partes atendeu à outra, tudo girava em torno do imprevisto, de avanços e recuos súbitos, exigindo da esfera diplomática e política ouvidos atentos e estado de prontidão permanente. A ninguém interessava, com efeito, a deterioração” (CERVO, 1992, p. 398).

3.9. Mudança de governo: Mudança nas relações bilaterais?

Ao findar-se o ano de 1984, o debate em torno das relações bilaterais já se encaminhava para os prognósticos de como os novos governos as encaminhariam. Aqui, frustrada a campanha pelas eleições diretas, com a derrota da emenda Dante de Oliveira no Congresso Nacional, apesar da enorme mobilização popular, o colégio eleitoral deveria escolher entre o candidato Tancredo Neves, da Aliança Democrática (união do PMDB com os descontentes do PDS, que fundaram o PFL, por não apoiarem Maluf, vitorioso na convenção

do seu partido) e de Paulo Maluf, do PDS. Em janeiro do ano seguinte, conforme previsão geral, o primeiro sairia vitorioso. Lá, o candidato republicano, escorado nos sucessos econômicos e políticos de maior proeminência de seu país, colhia os louros da reeleição.

Na coluna *Tendências / Debates* (FSP, 1º/12/1984), a *Folha de S. Paulo* lançou a seguinte pergunta: “Como vê as relações Brasil-Estados Unidos após a reeleição do presidente Reagan e a eleição do futuro presidente brasileiro, em janeiro próximo?”. Responderam o empresário e ex-prefeito de São Paulo Olavo Setúbal, o sociólogo e ex-professor da Universidade de São Paulo e então professor da Pontifícia Universidade de São Paulo Florestan Fernandes e Antônio Dias Leite, professor de economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e ex-presidente da Companhia Vale do Rio Doce. Nenhum deles falava em nome de algum partido, embora atuassem na política partidária. A opinião do primeiro tornou-se objeto de maior interesse tendo em vista que assumiu, ainda como escolha de Tancredo Neves, exatamente o Ministério das Relações Exteriores, no primeiro ano do governo de José Sarney, ao contrário das previsões que o cotavam para alguma pasta da área econômica.

“Nem excessivamente tensas, sob o permanente risco da ruptura e do confronto, nem excessivamente cordiais, a caminho de um alinhamento automático ou de uma posição de dependência crescente”, afirmava Setúbal, que não previa mudança de curso, mantendo-se o “respeito recíproco” devido à credibilidade da política externa formulada por “uma das mais respeitadas chancelarias, o Itamaraty”, mas, também, mantendo-se a discordância quanto “à responsabilidade dos países industrializados no equacionamento da crise das nações em desenvolvimento” (idem).

Conforme Setúbal, caminhava-se para a consolidação de um processo no qual os países desenvolvidos caminhavam para um novo período de “expansão tecnológica, militar e política” ao passo que os países do Terceiro Mundo continuavam “a se debater com o drama da dívida externa, da recessão e da pobreza”, e que essas diferenças significavam a continuidade de duas teses antagônicas:

[...]o argumento dos ricos, defendendo a competição aberta e o mercado livre, onde apenas têm vez os mais eficientes; e o argumento dos que lutam pelo desenvolvimento, como condição de legitimidade de uma nova ordem econômica, critérios éticos de segurança global e consistentes com as dificuldades de ajustamento de curto prazo vividas pelo Terceiro Mundo (idem).

Mas, de forma realista, reconhecia que o “tom” desse debate seria dado pelo líder hemisférico uma vez que a reeleição de Reagan expressava o reconhecimento de sua

conquista da hegemonia política, econômica, tecnológica e militar para os Estados Unidos, liderança esta de natureza “conservadora, nacionalista e às vezes ufanista, cujo **ethos** (grifo original) é a valorização do mais forte, do mais competente e do mais inteligente”. Por isso, reconhecia:

A esse pragmatismo conservador, porém eficiente e bem sucedido, não se pode opor **apenas** (grifo original) um discurso humanista, legítimo em seu conteúdo, porém pouco operacionalizável em termos práticos. É preciso ser realista e perceber que a dependência do Ocidente em relação aos Estados Unidos aumentou com a reeleição de Reagan e que será impossível para nós libertar nossa política econômica totalmente das limitações interpostas pela questão do endividamento. O sucesso do governo Tancredo Neves está, assim, condicionado à sua opção pelo realismo: isto é a consciência de que o êxito econômico e político dos Estados Unidos lhe dá enorme peso na fixação das regras do sistema financeiro internacional (...) (idem).

No entanto, em favor do Brasil, Setúbal destacava dois trunfos, a saber, o papel estratégico desempenhado pelo país na nova concepção de segurança defendida por Reagan e a vitória (já contada como certa por ele) de Tancredo Neves, que consagraria um estadista com grande autoridade moral, altivez e coragem para falar em nome do Brasil e rejeitar a “abertura de nossas fronteiras às aplicações estrangeiras, ou seja, a internacionalização de nossa economia”, legitimado pelas instituições políticas. A esse estadista caberia, de acordo com o empresário, formular uma política econômica realista, calcada em objetivos “possíveis e exeqüíveis” (idem). No entanto, avaliando retrospectivamente, os dois trunfos mencionados viriam a se extinguir em breve: a morte de Tancredo com a decorrente substituição por José Sarney limitaria sobremaneira a legitimidade e autoridade moral do presidente e, sob o ângulo do papel estratégico, o fim da Guerra Fria, que já se prenunciaria no ano seguinte, 1985, com o início das reformas conduzidas por Mikhail Gorbachev na União Soviética, e se consolidaria em 1989, com a queda do Muro de Berlim, retiraria essa suposta posição estratégica. Em contrapartida, o fim da Guerra Fria traria como consequência positiva para o Brasil uma maior liberdade de ação regional na América do Sul, conforme ressaltaremos no capítulo quinto.

O sociólogo Florestan Fernandes, por sua vez, criticava o “mandato” que atribuía ao país da América do Norte a função de “agente supremo da ‘defesa da liberdade, da democracia e da civilização’”, visto que se trataria apenas da “liberdade que convém aos Estados Unidos; da democracia que se torne instrumental, no exterior, a uma dominação imperial sem entranhas; a civilização que consagra e perpetua a supremacia norte-americana sobre todos os povos”, supremacia esta que significava, na América Latina, uma “presença

ainda mais daninha e impiedosa que a dos antigos romanos ou dos modernos ingleses”. Assim, embora reconhecendo maior legitimidade a Tancredo Neves que aos militares, fruto de uma opção burguesa pela transição gradual e segura, Fernandes avaliava ser difícil resistir à nova era na qual as “elites (os estratos dominantes e mais poderosos da grande burguesia)” estariam “empenhadas na internacionalização do sistema econômico, cultural e de poder do capitalismo” e, por isso, não previa grandes transformações: “o alinhamento do Brasil aos Estados Unidos subsistirá (e provavelmente se ampliará) e, dentro dele, o País redefinirá suas relações internacionais, dimensionando-as ao peso que alcançou como ‘potência intermediária satelitizada’” (idem).

O economista Antônio Dias Leite avaliava o poder dos EUA na administração da moeda internacional, o dólar, afirmando que essa função exigia grandeza, e questionava: “Será que o novo governo Reagan (...) procurará compreender as razões dos outros, relativas à delegação de responsabilidade que fizeram aos Estados Unidos para administrar a moeda internacional?”. E recomendava ao Brasil atitude mais pragmática no diálogo com a potência do continente: “(...) o Brasil não pode, se quiser ter eficácia a curto prazo na sua política econômica externa, colocar-se simplesmente na posição de vítima de uma conjuntura desfavorável, sem assumir responsabilidade específica pelas suas próprias ações”. E, reconhecendo também a autoridade moral do presidente que se encaminhava ao poder “com apoio maciço da opinião pública”, Tancredo Neves, recomendava: “o novo governo há que assumir atitude objetiva na defesa de seus interesses comerciais e financeiros, com base em informações verazes sobre a realidade nacional e em perspectiva realista de suas possibilidades de ação” (idem).

No decorrer da década de 80, após um declínio relativo, as relações econômicas com os Estados Unidos recuperaram grande dimensão²⁰, tendo em vista a retração dos mercados dos países em desenvolvimento, com a crise da dívida, e a necessidade brasileira de manter superávits para saldar os compromissos. Os atritos comerciais permaneceram, com as críticas brasileiras ao protecionismo norte-americano, acrescido de retaliações, e com as pressões daquele país para que o Brasil abrisse seus mercados, sobretudo do setor da informática, de serviços e de produtos da indústria farmacêutica. O Brasil se viu pressionado a fazer, paulatinamente, concessões aos Estados Unidos, como a adoção de posturas mais flexíveis nas negociações do GATT a respeito do setor de serviços. A abertura do mercado brasileiro às

²⁰ Cf. Sennes: “Depois de um ligeiro declínio no início da década de 80 – quando tais transações representavam cerca de 17,1% das exportações brasileiras –, os fluxos comerciais brasileiros voltam a crescer a partir de 1983/84, alcançando cerca de 27% das exportações brasileiras em 1985” (2003, p. 98).

importações teve um impulso no governo Sarney, coma redução de tarifas de importação, a partir de 1988, e se consolidou logo no início da década seguinte, no governo de Fernando Collor.

Do ponto de vista político, a década de 1980 testemunhou melhoras na relação entre os dois países, mas sem a volta ao alinhamento político e ideológico incondicional, alinhamento este que, se efetivado, agradaria apenas alguns setores mais exaltados à direita do espectro político.

CAPÍTULO 4

OPINIÃO PÚBLICA E RELAÇÕES COM O TERCEIRO MUNDO

Um dos eixos mais importantes em torno do qual se articulou a política externa brasileira nos anos 70 e início dos 80 foi o fortalecimento das relações com os países do Terceiro Mundo, tanto em extensão, com o aumento do número de países com os quais o Brasil se relacionava, quanto em intensidade, com o aumento do volume de mercadorias exportadas para os mesmos¹. Aumentaram, também, os acordos de cooperação e o número de visitas, tanto presidenciais quanto de chanceleres e ministros, de parte a parte².

4.1. África e América Latina: prioridades da política externa

A denominação Terceiro Mundo surge na década de 1950, proposta pelo demógrafo francês Alfred Sauvy que, inspirando-se na divisão da Assembléia Geral da França em três Estados³ no momento da Revolução Francesa de 1789, propôs a divisão do mundo em três categorias distintas conforme o grau de desenvolvimento econômico e social. Composto o Primeiro Mundo, estariam os países capitalistas desenvolvidos, situados, sobretudo, na Europa Ocidental e América do Norte (com exceção do México); no Segundo Mundo, estariam os países socialistas de economia planificada, como a URSS e os países do Leste europeu; por fim, no Terceiro Mundo, analogamente ao Terceiro Estado francês (composto pela parcela mais numerosa e menos poderosa), se enquadrariam os países subdesenvolvidos⁴, localizados, em sua maioria, no hemisfério Sul.

Esse último conjunto de países, que inicialmente se constituía apenas em uma categoria explicativa para um conjunto bastante heterogêneo, começou a articular-se no sentido de adquirir uma expressão política no sistema mundial a partir da década de 1950. O marco inicial de tal articulação foi a realização da Conferência de Bandung, em 1955, na Indonésia, que buscou, sob a autodenominação de Movimento dos Países Não Alinhados, protestar contra a bipolarização mundial configurada na Guerra Fria entre o Leste comunista e

¹ Conforme Cervo: “(...) em 1967, o Terceiro Mundo participava com 12,8% das exportações brasileiras, 35,71% em 1981 e 31,6% em 1982; em 1973, absorvia 30% das exportações de manufaturados, 51,7% em 1981”. (1992, p. 391).

² A respeito da África Negra, ver Cervo e Bueno (1992, p. 405).

³ 1º Estado: Clero; 2º Estado: Nobreza; 3º Estado: Burguesia e o restante da população urbana e camponesa.

⁴ Diferentes denominações foram atribuídas a esse conjunto de países. Cf. Seitenfus, após o uso de expressões como Terceiro Mundo, subdesenvolvidos, países pobres, a ONU adotou a expressão “países em via de desenvolvimento (PVD)” para designá-los (2005, p.160).

o Oeste capitalista, divisão esta que, segundo o movimento, contribuía para perpetuar as diferenças econômicas, sociais e tecnológicas entre os países.

No Brasil, a política de incrementar as relações com os países subdesenvolvidos teve várias motivações, a saber. Primeiramente, o esforço de industrialização brasileiro, a partir do primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945), havia logrado considerável êxito, o que resultou no aumento da produção interna que, orientada pela política de substituição de importações, supria em grande parte a crescente demanda nacional por produtos industrializados que eram anteriormente adquiridos por meio da importação oriunda dos países desenvolvidos. Porém, além da substituição das importações, o aumento crescente da produção industrial acabou levando, posteriormente, também a um processo de substituição das exportações, conforme atesta análise de Heloísa Machado (MACHADO, 2005, p. 281-284). Assim, de uma pauta de exportações concentrada em produtos primários desde o início da vida colonial, o Brasil transitou para uma pauta mais diversificada, que encontrou nos países mais pobres um crescente mercado consumidor. Isto porque o Brasil, juntamente com os países recém industrializados, se deparava fortes dificuldades para conquistar espaço no Primeiro Mundo para seus manufaturados, posto que eram mercados, em sua maioria, ocupados pela produção interna.

Valendo-se de preços menores e, supostamente, de uma tecnologia mais adaptada ao clima tropical, a política de diversificação de mercados aliada à universalização da política exterior brasileira efetivava-se progressivamente. No governo Geisel, denominada de “Pragmatismo ecumênico e responsável”, essa política começava a demonstrar resultados satisfatórios. Mais do que uma postura político-ideológica ou doutrinária, essa busca de mercados no Terceiro Mundo respondia à necessidade de enfrentar as dificuldades impostas por barreiras protecionistas nos países desenvolvidos, sobretudo Estados Unidos e Comunidade Européia. No entanto, não há que se negar que houve um componente político importante nessa maior penetração nos mercados do hemisfério Sul. O Brasil aspirava a exercer um papel de liderança entre esses países e angariar prestígio para legitimar a busca por um maior espaço de atuação no cenário internacional. Com efeito, Cervo afirma: “Entre 1973 e 1982, a taxa média anual de crescimento das exportações para os países desenvolvidos fixou-se em 11,4%, e para os países em desenvolvimento em 20,7%, o que comprova o dinamismo do Terceiro Mundo e o acerto da solidariedade brasileira com o mesmo. Colhiam-se os frutos da retórica” (CERVO, op.cit. p. 391).

Além desses fatores e ordem mais geral, contribuiu para a ênfase na relação com o Terceiro Mundo um fator mais conjuntural, a saber, as crises do petróleo de 1973 e 1979. Isso

porque a matriz energética brasileira era substancialmente composta pelo petróleo, cuja produção interna, até os anos 70, era bastante reduzida⁵, o que tornava o país visceralmente dependente das importações. Nesse sentido, o reforço das relações com os países membros da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo), constituía-se em uma estratégia importante para minimizar os efeitos negativos da crise.

No que concerne às relações com o continente africano, conforme Saraiva e Gala (2008), os sinais positivos para a aproximação começaram em Vargas, mas só assumem um sentido prático no governo de Jânio Quadros, que cria a Divisão da África no Itamaraty e embaixadas e consulados em vários países africanos. No primeiro governo militar, tais relações sofreram redução de ênfase, mas a década de setenta testemunha um novo aquecimento. “A determinação do Estado em desenvolver projetos econômicos para a África ocupou papel central na ativação dos fluxos atlânticos” (p. 11). Assim, o período entre 1967 e 1979 poderia ser classificado, segundo Saraiva (1996, p. 128), como “os anos dourados da política africana do Brasil”. O interesse em exportar manufaturados, serviços e tecnologia em troca de petróleo (sobretudo da Nigéria e Angola) e algumas matérias primas, norteava as relações. Nos anos oitenta, em que pesem os inúmeros esforços da chancelaria e do presidente Figueiredo, “a euforia (...) foi substituída por relações mais cautelosas” (idem, *ibidem*, p. 185), em razão da crise da dívida, mas ainda assim mantiveram-se fluxos significativos. E, os anos noventa viriam a testemunhar um evidente declínio, quando tais relações assumiriam apenas um caráter seletivo.

Essa política de aproximação com o Terceiro Mundo, em geral, rendeu bons resultados até os primeiros anos da década. Porém, as mudanças ocorridas no cenário internacional na década de 80, atuaram no sentido de solapar grande parte dessas conquistas. Tanto a desordem econômica quanto a globalização e a política externa norte-americana, mais incisiva na defesa dos seus interesses nacionais, dificultaram a ação política do Terceiro Mundo – como a união pela defesa de uma Nova Ordem Econômica Internacional – e as trocas econômicas entre seus países. Hobsbawm reconhece que “no momento mesmo em que o Terceiro Mundo e as ideologias nele baseadas se achavam no seu auge, o conceito começou a desmoronar. Na década de 70, tornou-se evidente que nenhum rótulo individual podia cobrir adequadamente um conjunto de países cada vez mais divergentes” (HOBBSAWN, 1994, p. 353).

⁵ “Em 1973 (...) o Brasil produzia 9,8 milhões de metros cúbicos de petróleo bruto e importava 37 milhões”. (CERVO, *op.cit.* p. 391).

Mesmo assim, o início da década de oitenta ainda testemunhava esperança em torno dessa estratégia brasileira. Mas Sennes afirma que tais mudanças causaram impactos que:

(...) contribuíram para o desgaste das bases do posicionamento do Brasil no período, revertendo, de um lado, grande parte do esforço de aprofundamento de suas relações políticas e comerciais com os países do Terceiro Mundo (africanos e latino-americanos), e minando, de outro, tanto a noção do Conflito Norte-Sul, como a unidade e a legitimidade dos movimentos terceiro-mundistas, nas quais se baseavam grande parte das ações internacionais brasileiras (2003, p. 73-74).

Desde o primeiro ano, a gestão Saraiva Guerreiro no MRE já anunciava na imprensa⁶ a América Latina e África como prioridades. Ao proceder ao balanço anual, declarando que era intenção da casa dar prosseguimento à política do seu antecessor, o Itamaraty avaliava (O Globo, 23/12/1979): “os resultados mais importantes da política externa brasileira (no ano de 1979) e as maiores expectativas para 1980 estão concentradas na América Latina. Em seguida, (...) a aproximação com os países africanos (é considerada) uma das principais realizações da diplomacia atual”. No sentido de afirmar com gestos concretos essas prioridades, logo após a chegada de Guerreiro da Venezuela, primeiro país por ele visitado na condição de ministro, a chancelaria havia enviado a Guiné Bissau e Cabo Verde uma missão chefiada pelo Secretário Geral das Relações Exteriores, João Clemente Baena Soares, que, conforme declarou: “significava muito mais um equilíbrio das prioridades da diplomacia brasileira do que a realização de negócios, devido ao pequeno porte dos dois países escolhidos”. Isto porque “Era preciso mostrar que a África (e dentro dela a África Portuguesa) realmente constava das grandes prioridades externas para o Brasil” (op. cit.).

A estratégia econômica de buscar mercados nessa área menos desenvolvida do planeta era compreendida e apoiada pela maior parte dos jornais investigados neste trabalho, mas o mesmo não ocorria com a estratégia de aproximação política. No primeiro ano da gestão Figueiredo, o artigo do jornalista Roberto Stefaneli intitulado “Os novos alvos para o comércio externo nacional”, da *Folha de S. Paulo* analisava essa estratégia, suas causas e a atuação da chancelaria nesse sentido: “África Oriental e Sudeste Asiático são os dois alvos pretendidos pela política comercial do Itamarati dentro dos quadros dos países do Terceiro Mundo. Por sinal, reconhecidamente, uma das opções de exportações restantes para os produtos brasileiros diante do fechamento dos mercados industrializados” (FSP, 25/06/1979). Afirmava ainda que esse caminho havia surgido aos olhos da diplomacia “quando a economia brasileira, apesar dos protestos, apontou para o mercado externo como alicerce do ‘milagre

⁶ OESP, 23/12/1979, O Globo, 23/12/1979 dentre outros.

brasileiro”, de forma que, percebendo que comércio e diplomacia eram complementares, o Itamarati procurava “abrir frentes novas” para os produtos brasileiros:

A meta agora é forçar a absorção principalmente do Sudeste Asiático (...) e África. Produtos a serem exportados: máquinas, equipamentos e serviços. Este novo rumo surge como a última opção brasileira de exportação. Inicialmente o Brasil exportava quase que só para os industrializados (em 1960 os Estados Unidos consumiam 44 por cento das exportações brasileiras); depois voltou-se para a América Latina; em seguida Oriente Médio e África Ocidental. Finalmente as atuais metas. Estes rumos fazem parte de um estudo que analisou 36 mercados mundiais.

Recorrendo também aos números, um artigo de *O Estado de S.Paulo* comentava a estratégia do ministro das Relações Exteriores para que o Brasil deixasse de ser “mero ator coadjuvante” nas equações de poder mundial, estratégia esta denominada por ele de “cooperação solidária” junto aos países em desenvolvimento. E, para demonstrar que tal opção não se baseava apenas na retórica, citava os resultados: “O comércio com os países em desenvolvimento pulou de 9% em 1960, para quase 40% no ano passado (1980)”. E ressaltava, também, a mudança do perfil das exportações: “Nesses números, há também um aspecto qualitativo. Eles envolvem uma grande quantidade de manufaturados brasileiros, enquanto o comércio com as nações industrializadas ainda se baseia sobretudo nos produtos primários” (OESP, 23/08/1981).

Era comum entre os mais simpáticos à face terceiromundista da política externa atribuir certa liderança ao Brasil entre esses países, como se vê em artigo do jornalista Norton Godoy (C. Braziliense, 20/05/1979), no qual elogiou a participação proeminente do país nas reuniões da UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) como um “quase líder terceiromundista”, ao defender uma nova ordem econômica mundial que favorecesse os países em desenvolvimento “na sua luta para fazer frente às pressões dos industrializados”. Nesse artigo, Godoy defendia a formação de um cartel ao estilo da OPEP, pelos países do Terceiro Mundo, “para controlar os preços de suas matérias primas estratégicas”, e “a exigência” de uma ordem econômica que implicasse numa “redistribuição de riquezas entre os países pobres e ricos” e na transferência de tecnologias dos segundos aos primeiros. A idéia de que os países mais pobres deveriam “exigir” uma mudança na postura dos mais ricos, incluindo aí a própria transferência de tecnologia destes àqueles, era bastante contraditória e baseava-se na suposição de que dispunham de um poder de barganha que, crescentemente, foi se reduzindo, sobretudo em função do endividamento dos mesmos em relação aos países desenvolvidos.

Em artigo de outro jornal (FSP, 06/05/1979), apontava-se que os caminhos adotados pela política exterior estariam apresentando seus primeiros frutos nesse início de governo, mas que suas raízes datavam de seis anos atrás. Atribuía-se essa estratégia da política externa brasileira à adoção, pelos Estados Unidos, da estratégia do trilateralismo, ou seja, da aliança preferencial com o Japão e Europa para tentar ditar os rumos econômicos do mundo ocidental. “A trilateral, como concordam membros do atual governo, levou o Brasil a estabelecer prioridades na sua política externa, algumas de resultados a longo prazo, que excluiriam o teor ideológico, apesar de resistência dos militares. Buscam-se mercados alternativos, para se evitar uma dependência já excessiva dos industrializados e das sobretaxas impostas às exportações dos subdesenvolvidos”. A respeito da estratégia da trilateral de “policar o mundo em desenvolvimento” não mais politicamente, mas “economicamente através de bancos e empresas internacionalizadas”, tendo em vista promover reformas, dentre elas o apoio à democratização e à promoção dos direitos humanos, esse mesmo artigo afirmava que:

Ao lado dessa face simpática do trilateralismo, esconde-se a necessidade de aumento das exportações dos industrializados, o que só poderá ocorrer, como afirmam membros do governo, se os subdesenvolvidos também exportarem mais. Desta forma, atrela-se o desenvolvimento do Terceiro Mundo ao próprio desenvolvimento do Primeiro. Os pobres continuam no trabalho pesado dos produtos primários e manufaturados e na eterna dependência tecnológica (FSP, 06/05/1979).

E, retomando dois temas caros à diplomacia brasileira no período, justificava a opção dando voz à chancelaria:

Como explica um membro do governo, quando os subdesenvolvidos se reúnem é para fazer solicitações; quando os desenvolvidos se reúnem é para baixar determinações. E é dentro desse contexto que tanto o presidente Figueiredo como o chanceler Saraiva Guerreiro têm enfatizado em seus discursos a necessidade de melhorar o diálogo Norte-Sul e de uma nova ordem econômica internacional (idem).

De forma pouco habitual, até mesmo o jornal *O Estado de S. Paulo* chegou a elogiar, vez por outra, essa política. Em uma notícia (OESP, 03/03/1979, p. 12)⁷, analisava com explícita concordância o desejo da chancelaria de “ser polivalente” e relacionar-se com todos os blocos de países, sem manter vínculos institucionais, mas explorando “todas as

⁷ Há que se observar que nas colunas e notícias desse, como de vários outros jornais, se percebia uma relativa diversidade de pontos de vista, visto que nem sempre expressavam visões idênticas àquelas presentes nos editoriais. Estes, por sua própria natureza, sempre se mostravam coerentes com a linha político-ideológica dos periódicos.

possibilidades de cooperação, seja com países industrializados, seja com integrantes do chamado Terceiro Mundo e mesmo com o bloco dos não-alinhados, sem pertencer, com exclusividade, a nenhum deles”. Isto porque, conforme afirmava o jornal, mesmo a política terceiro-mundista sendo alvo de críticas norte-americanas, por demonstrar uma atitude de maioria brasileira bem diferente do alinhamento automático, e mesmo os Estados Unidos utilizando a tática da graduação, que se ligava “a um desejo de ‘dividir para reinar’”, o Brasil seguiria defendendo “o tratamento preferencial para os países em desenvolvimento em todos os estágios da economia mundial” em todos os foros multilaterais. Na mesma linha, em um editorial (OESP, 25/04/1980) afirmava que, naquele grave momento da conjuntura internacional, o Brasil prosseguia “tranqüilamente na política externa, que se concentra na promoção dos nossos interesses nacionais, que no momento dão ênfase particular à expansão e nossas relações comerciais com os países da África, insistindo nos objetivos da criação de uma ordem mundial mais justa, sobretudo nas relações entre o Norte e o Sul”.

A idéia mencionada acima, de ser polivalente e de opor-se às esferas de influência e à formação de blocos, era constantemente reiterada pelo Chanceler Saraiva Guerreiro na imprensa. E o jornal *O Estado de S. Paulo*, mesmo apoiando tal postura em algumas ocasiões, ironizava-a em outros momentos:

A diplomacia do governo Figueiredo (...) segue inteiramente a idéia de que o congelamento do poder mundial é contrário aos interesses do Brasil. Que se opõe às esferas de influência, rejeitando a formação de blocos. Formou-se, ao longo do tempo, uma espécie de doutrina a esse respeito, na diplomacia brasileira. O pai dessa doutrina é o falecido embaixador Araújo Castro, e até hoje não se dá um passo no assunto sem reler os textos de Castro e meditar sobre eles (OESP, 19/07/1981, p. 5).

A luta brasileira para conquistar novos espaços para produtos industrializados nos mercados dos países em desenvolvimento buscava legitimar-se com o argumento de que a tecnologia nacional era mais adequada a tais mercados, e, especificamente no caso da África, com o argumento da proximidade étnico-cultural, e, sobretudo, lingüística, para os países de língua portuguesa.

Um estudioso das relações brasileiras com esse continente confirma essa idéia:

O ‘tributo cultural’ do Brasil em relação à África (...) foi a base do discurso ‘culturalista’ que perpassou décadas (...). É certo que o discurso, para consumo interno e externo, teve uma função importante como facilitador das ações e interesses concretos do Brasil na África. O discurso permitiu a pavimentação para a chegada dos empresários e exportadores brasileiros à África (SARAIVA, 1996, P.233).

No entanto, analisando sua consistência e a posterior “desconstrução” do discurso nos anos 90, Saraiva pondera: “Mas ele também engendrou ilusões – como a de que o Brasil conhecia a África, pois tivera uma ‘história comum’ de quatro séculos de contatos atlânticos (p. 233)”.

Como exemplo de tal discurso, temos, dentre vários outros, um artigo no *Correio Braziliense* (20/05/1979) que defendia o estreitamento de relações brasileiras com Cuba comparando-o ao estreitamento procedido com a África: “O povo cubano, etnicamente, tem muitas identificações com o brasileiro, e isso, como ocorreu em relação à África, ajudaria muito essa aproximação cubano-brasileira”. Também o professor da UnB, José Carlos Brandi Aleixo, em artigo no *Jornal de Brasília*, apontava o aspecto étnico-cultural como fator a explicar a vocação universalista da política externa, tendo em vista a multiplicidade de grupos étnicos e a grande população mestiça existentes no Brasil poder legitimá-lo a “desempenhar papel de ponte entre os continentes”. Mais especificamente, em relação à África afirmava ser “sumamente importante a presença africana na composição étnica, na história e na cultura do Brasil”, além do uso, em alguns países, do mesmo idioma, o que facilitaria a aproximação.

Em relação à “tecnologia tropical”, o colunista de política externa do *Jornal de Brasília*, ao fazer um balanço do primeiro ano de governo nessa área, explicava:

No esforço para ocupar espaços políticos e influências econômicas transparece uma investida muito acelerada nos países do Terceiro Mundo, cujos mercados o Brasil disputa com muito interesse e aos quais deseja proporcionar sua tecnologia média, que já foi batizada de ‘tecnologia tropical’. Uma tecnologia bem adequada para nações nesse estágio, que não precisam desfrutar do luxo da sofisticada tecnologia do Primeiro Mundo (J. de Brasília, 10/02/1980, p. 19).

Essa investida, segundo o colunista, parecia não ter limites: “O Itamaraty vai à frente, como um batedor do mato, abrindo picadas políticas, e logo atrás vêm os Ministérios econômicos e o empresariado brasileiro, extremamente gulosos”. Tal iniciativa se inseria no que Conde denominava “projeto do Brasil-potência”, o qual a diplomacia e os militares estariam empenhados em realizar:

Está sendo feito um cauteloso esforço para que as condições naturais de potência média sejam projetadas no exterior, de forma simpática. Não pela exportação de ideologia, ou pela presença militar. Mas pela ação cultural e econômica. O Brasil se proclama e se proclamará antiimperialista e anti-colonialista.

No entanto, reconhecia: “As dificuldades não são pequenas. Com armas menores, o Brasil tenta disputar mercados com as agressivas Potências do Primeiro Mundo (...)”. Além disso, já citava a dívida externa e a inflação brasileira como um obstáculo a esse projeto.

Na mesma linha, outro periódico (OESP, 02/03/1980), ao comentar uma mensagem presidencial que fazia um balanço do primeiro ano de governo, considerava que a mesma indicava “uma obediência sem desvios à linha do ‘pragmatismo ecumênico’ lançada pelo governo Geisel”, visto que havia sido mantida “a subordinação da política externa ao projeto de potência emergente idealizado pelos militares e preparado nos laboratórios da Escola Superior de Guerra”. Coerente com esse projeto, conforme a matéria, o Brasil teria acentuado seus vínculos com as nações do Terceiro Mundo, particularmente da América Latina e África, “as duas mais destacadas prioridades da diplomacia”, e os resultados já se apresentavam, pois “as vendas do País para esse grupo de nações” representariam àquele momento um quarto das exportações brasileiras globais. No caso da África, o esforço era simbolizado, naquele ano, pela visita ao Brasil de 18 delegações da Nigéria, país onde o intercâmbio se mostrara mais profícuo no continente e que apresentava o interesse adicional de ser grande produtor de petróleo.

Mais entusiasmo com a política de aproximação do Terceiro Mundo demonstrou o comentarista internacional do *Correio Braziliense*, Luís Adolfo Pinheiro, que criticou aqueles que consideravam tal aproximação “meio folclórica e até oportunista”.

Com o testemunho de Oxalá, Oxossi e Oxumaré, dentre outros santos afro-brasileiros, o relacionamento Brasil-África, que demorou a começar (por força inclusive do nosso falso lusitanismo salazarista), ganha a cada dia nova força. Ouso mesmo pensar que o relacionamento africano-sul-americano, via Brasil, há de ser a grande novidade internacional dessa década, com alguma influência geral na política mundial (CB, 06/09/1981).

Porém, o correr dos anos, aprofundando a crise econômica não só do Brasil como dos seus parceiros latino-americanos e terceiro-mundistas em geral, se encarregaria de atenuar otimismo como esse, uma vez que a retração desses mercados reduziria as trocas entre os mesmos.

4.2. Brasil: país Ocidental ou de Terceiro Mundo?

Se a estratégia de ampliar mercados buscando incrementar relações comerciais com o Terceiro Mundo era apoiada pela maior parte da imprensa - alguns jornais com entusiasmo e

outros com aceitação tácita -, a autodefinição do Brasil como país terceiromundista era objeto de intensa polêmica. Dentre os temas pesquisados, esse foi o que opôs de forma mais intensa e acirrada as duas correntes de pensamento.

No primeiro ano de sua gestão, Saraiva Guerreiro, perguntado pelo jornal *O Globo* sobre qual seria o “eixo da estratégia da política externa brasileira”, respondeu, bem ao estilo *low profile*, que não estabeleceria eixos.

O Brasil, pela sua própria formação, é país de diálogo e entendimento. Pertencemos simultaneamente a vários grupamentos de Nações; somos parte do Ocidente e do Terceiro Mundo; somos um país latino-americano; recebemos significativa influência da cultura africana; somos um dos maiores países católicos do mundo (O Globo, 29/07/1979, p. 6).

Essa visão abrangente e conciliatória do chanceler a respeito da autodefinição do país se devia, provavelmente, à consciência da polêmica que esse tema causava, polêmica esta que ele próprio admitiu, anos mais tarde, em suas memórias: “Desde o meu primeiro ano de ‘ministração’, havia quem não gostasse quando incluíamos o Brasil no Terceiro Mundo. Mais de uma vez, a imprensa me perguntou” (p.13 e 14). Ao citar a classificação proposta por Saury e explicar que tal categoria se referia aos países importadores líquidos de capital e tecnologia, que não haviam atingido um nível de desenvolvimento auto-sustentado, afirmou: “Que o Brasil, nessa categorização, estaria no Terceiro Mundo era, pois, evidente e assim éramos considerados por toda parte” (Guerreiro, 1992, p. 13-14).

Os periódicos mais ferrenhos na defesa dos ideais liberal-ocidentalistas, como *O Estado de S. Paulo* e o *Jornal do Brasil*, negavam com veemência o pertencimento à parte mais pobre do mundo e afirmavam, como já se disse anteriormente, a prevalência do vínculo com o lado “cristão, democrático e Ocidental” do planeta.

Bastante ilustrativo dessa visão foi um artigo de página inteira publicado, sob o título “‘Esquerdização’ da política externa”, em *O Estado de S. Paulo*, o que justifica as longas citações abaixo. O jornalista Nogueira Porto comentava o relatório do Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade de Georgetown que classificava o Brasil, em termos de poder, como terceira potência mundial:

Quando ainda estávamos bem longe de atingir **status** de tamanha eminência (...) o comportamento internacional do Brasil nos situava decididamente na órbita do Mundo Ocidental, ao qual pertencemos por origem, formação e vocação. A participação em duas guerras mundiais, o alinhamento ideológico, o apoio às posições defendidas pelas democracias ocidentais, não deixam dúvidas sobre aquela filiação (OESP, 17/05/1981).

No entanto, afirmava o jornalista, apesar dessa classificação, a política exterior do Brasil correspondia “apenas” à de um integrante do Terceiro Mundo: “Hoje, o panorama da nossa política exterior é bem diverso: temos as portas abertas para a paisagem desconhecida de um mundo ebuliente, instável e violento, onde ingressamos sem ser convidados, e no qual caminhamos inseguros, expostos a imprevisíveis riscos”.

No artigo não se criticava a aproximação com a África negra, pois se afirmava que essa política era “sadia, (tinha) raízes num passado histórico, numa participação racial, (correspondia) à índole brasileira e, sem dúvida, a um legítimo interesse nacional”. Mas lamentava-se que a mesma tivesse surgido, ainda no Governo de Jânio Quadros, “numa moldura política antiocidentalista”, e criticava-se a classificação do Brasil como componente desse grupo de países, além de se ironizar atitudes dos formuladores da nossa política exterior:

Um expediente governamental muito em uso no Terceiro Mundo, com o propósito de granjear a aprovação do nacionalismo popular, inerente à condição subdesenvolvida, consiste em adotar atitudes muito ostensivas de ‘independência’ com relação aos Estados Unidos, quando não de hostilizar a potência americana, atribuindo-lhe responsabilidade por males nacionais que os dirigentes não souberam ou não puderam erradicar. Nunca foi difícil desviar contra os ricos – malvistas desde os tempos bíblicos – as manifestações do mal-estar popular.

Certamente a observação não se aplica ao Brasil, nem ele pertence de fato ao Terceiro Mundo, embora o pretenda e proclame, mas chama a atenção o cuidado com que nossos órgãos governamentais evitam qualquer atitude ou declaração que possa ser mal recebida no bloco comunista (sem falar de árabes e africanos), enquanto abertamente se afastam e contestam posições americanas e ocidentais. Se o caso não for de masoquismo político, convenhamos que se exageram as implicações da dependência do petróleo e da corte assídua feitas aos países africanos da ‘linha de frente’(OESP,17/05/1981).

Para finalizar, reforçava o *status* brasileiro no cenário mundial e questionava os frutos dessa aproximação: “O papel que corresponde a uma potência ocidental – o que de fato somos – não consiste em cortejar um Terceiro Mundo – ao qual de fato não pertencemos – na expectativa de eventuais proveitos, aliás nunca dele percebidos.” Para assumir esse papel, de acordo com Nogueira Porto, o Brasil deveria aceitar as responsabilidades que tal *status* lhe conferia e solidarizar-se ao invés de “torpedear iniciativas e atitudes adotadas por esse mundo democrático e desenvolvido de que participa, em seu confronto com regimes comandados pelo totalitarismo soviético”.

Ao contrário do que afirmava Saraiva Guerreiro, a inserção do Brasil no Terceiro Mundo era vista, por alguns grupos, como contraposta à inserção no mundo Ocidental e,

especificamente, incompatível com a aceitação da liderança dos Estados Unidos, ou mesmo apenas com a aproximação. Assim, a visita do presidente Reagan ao Brasil, como se viu no capítulo dois, era pretexto importante para acalorar tal discussão. Em editorial do *Jornal da Tarde*, no qual se criticava o alheamento da Casa de Rio Branco dos preparativos da visita, aparece de forma cristalina essa oposição:

O partido antiamericano e **terceiromundista** (do original) que há anos funciona dentro da burocracia e da diplomacia brasileiras, em salas contíguas às do partido que quer ver este país rico e maduro, capitalizando progresso prático e não dançando ao som de atabaques, também se surpreendeu (com o gesto do presidente Reagan de se oferecer para visitar o Brasil) e logo se pôs a campo para defender seu terreno (J. Tarde, 03/12/1982, p. 4).

E, um pouco adiante, comentando a diferença entre os discursos dos dois presidentes, o anfitrião e o visitante, elogiava uma parte do discurso de Figueiredo, mas criticava outra, na qual, segundo o editor, o presidente se dirigia “aos ‘aliados’ que o Itamaraty tem cortejado há anos sem nenhum rendimento prático, procurando mostrar que o Brasil não está vendendo **alinhamentos automáticos** a ninguém, através de referências às **namíbias** e aos **orientes médios** tão caros ao **terceiromundismo** tupiniquim” (grifos do original).

Mais explicitamente, outro editorial (J. da Tarde, 14/05/1982, p. 4) contestava a compatibilidade da dupla inserção brasileira no Ocidente e Terceiro Mundo. Ao elogiar a visita do presidente Figueiredo aos Estados Unidos como um “oásis em meio ao deserto de seriedade do **pragmatismo responsável** (grifo original)”, teorizava: “Na verdade, se, do ponto de vista político cultural, o chamado Terceiro Mundo não constitui uma realidade, como constitui o Ocidente, é contraditória a tentativa de fusão dos conceitos de ocidentalismo e de terceiromundismo”. E, em relação ao argumento que nos situava próximos à África, relativizava seu significado:

Com efeito, se temos uma forte herança africana, como temos uma forte herança italiana ou uma mais forte ainda herança portuguesa, para não falar de outras ‘heranças’ mais recentes, mas também fortes, seria ingênuo tomá-las como ponto de partida para a elaboração de uma diplomacia, principalmente quando nossa herança africana é proveniente de um pequeno setor do Continente Negro, e não de todo ele, e nem mesmo na África existe a unidade ou a comunidade de herança que o Itamaraty parece supor (J. Tarde, 14/05/1982).

Reivindicando “firmeza e nitidez” no plano conceitual à diplomacia brasileira, outro editorial (JB, 06/05/1982) problematizava tal definição, afirmando que o Brasil deveria “resistir à atração pela ‘vala comum’ que é o conceito de Terceiro Mundo”, tendo em vista

que o mesmo era “demasiado genérico para ser de real utilidade”. E questionava: “Mas que *verdade profunda* ele (o conceito) poderia ocultar senão a da *solidariedade no atraso*?” (grifos do original). E, em face da percepção das novas dimensões brasileiras, constatava: “É até surpreendente que a progressiva revelação das potencialidades brasileiras não tenha produzido no mesmo grau uma nova conceituação do papel do Brasil no cenário internacional”. Dias depois, outro editorial do mesmo jornal, referindo-se a um discurso do presidente Figueiredo em Washington, reiterava:

Na descrição feita pelo Presidente brasileiro da conjuntura internacional, surpreende apenas a insistência em classificar o Brasil como um país do Terceiro Mundo. Não se vê em que isto colabora para uma definição ou uma descrição do Brasil – já que essa expressão ambígua tanto pode ter um sentido econômico como ideológico; e em qualquer dos dois permanecer ambígua (JB, 13/05/1982).

Mas, como se disse antes, no que diz respeito à opção de estreitamento dos vínculos com o Terceiro Mundo, nem só de críticas, sempre presentes entre os liberal-ocidentalistas, se pautava a relação do Itamaraty com a imprensa. A *Folha de S. Paulo*, por exemplo, dedicou um editorial à política externa, no momento em que se completavam três anos da gestão de Figueiredo, recheado de elogios. Ressaltando como traço marcante a continuidade em relação ao “pragmatismo ecumênico e responsável” de Geisel, registrava:

Dentro dessa linha, o Brasil persistiria em separar nitidamente comércio de ideologia, buscando a maximização de oportunidades de intercâmbio onde quer que elas se apresentassem, com a única exceção de Cuba devido a sua política de exportação da revolução. Ao lado dos parceiros tradicionais no mundo industrializado, a América Latina e a África teriam prioridade no esforço de diversificação das nossas relações internacionais. Um balanço dos últimos três anos mostra que, de fato, a diretriz pragmática não apenas foi seguida como consideravelmente aprofundada, com um saldo bastante positivo para a posição do Brasil no contexto internacional. (...) A política de realinhamentos flexíveis liberou as relações bilaterais do País de limitações que se haviam tornado incompatíveis não só com a complexidade da conjuntura internacional, mas com as próprias dimensões da nossa economia (FSP, 13/03/1982).

Nesse editorial, entretanto, o jornal fazia questão de elogiar o fato de que a mencionada aproximação não havia sacrificado as relações com os países desenvolvidos, com os quais, segundo se disse, o Brasil mantinha “a parcela mais substancial do (...) intercâmbio comercial e financeiro”, o que foi considerado uma “aplicação amadurecida das diretrizes básicas de seu antecessor”. Ressaltava como positivo, ainda, o fato de que as relações com o continente africano haviam evoluído com as “oportunidades abertas a partir do afastamento

do colonialismo português e o regime de ‘apartheid’ sul-africano”; e, assim como o Chanceler Guerreiro, não via incompatibilidade entre pertencer ao Ocidente e tal política:

Firmemente engajado no campo ocidental, por seus valores políticos, e ao mesmo tempo solidário com o Terceiro Mundo, enquanto país em desenvolvimento, o Brasil ainda parece longe de aproveitar todo o potencial de liderança a favor de uma ordem internacional capaz de conjugar liberdade e maior distribuição das riquezas (FSP, 13/03/1982).

Os jornais da corrente universal-independentista, da mesma forma, não viam incompatibilidade entre as duas posições. Mas o fato de assumir-se como Terceiro Mundo, como fez o presidente Figueiredo em sua viagem a Washington, não deixava de significar um declínio para a auto-imagem brasileira, calcada anteriormente na idéia de Brasil-Potência (ainda que potência média ou regional), na visão de ambas as correntes.

4.3. A Guerra Fria no Terceiro Mundo: entre comunistas, racistas e não-alinhados

Em que pese a investida econômica na África, e no Terceiro Mundo em geral, contar com considerável apoio da imprensa, como se viu, quando essa aproximação assumia contornos políticos e ideológicos – ou quando assim se suspeitava – o apoio já se dissipava na corrente liberal e se transformava em crítica. Era objeto de ampla contestação por parte da corrente liberal-ocidentalista a aproximação da chancelaria brasileira aos países não-alinhados, visto que, mesmo cautelosa e ambígua, tal aproximação poderia significar, na verdade, um apoio implícito à URSS em sua luta por ampliação da área de influência.

Com efeito, a própria imprensa registrava a oposição que se fazia ao Itamaraty nesse aspecto. O jornalista Newton Carlos, em artigo da *Folha de S. Paulo*, comentou:

O ministro do Exterior de Moçambique, Joaquim Chissano, chega ao Brasil, no momento em que o Itamaraty sofre pressões externas e internas cada vez mais fortes. A política africana é um dos alvos. A versão de que o Chanceler Saraiva Guerreiro ‘teria’ admitido o envio de tropas brasileiras a Angola é um dos dados visíveis de pressões que tomam corpo e ganham agressividade (FSP, 13/09/1981).

O apoio brasileiro à independência da Namíbia e a condenação ao regime segregacionista da África do Sul haviam garantido ao Brasil a simpatia dos países da África Austral, sobretudo daqueles que se empenhavam diretamente nas negociações nesse sentido, como Angola, Moçambique, Zâmbia e Botsuana. E o estreitamento de relações com a Nigéria,

por ser um dos países mais ricos da África, produtor de petróleo e dispor de grande peso na OUA (Organização da União Africana), era contado como um trunfo importante. Mas havia um receio de que as posições de neutralidade ou de declarado apoio a governos socialistas, como os de Angola e Moçambique, resultassem em ganho de posições para os soviéticos. Mesmo porque, os Estados Unidos viam com muitas reservas a política brasileira para a África, sobretudo o afastamento em relação ao regime de Pretória, visto que estava nos planos norte-americanos uma aliança com esse país, o Brasil e a Argentina no sentido de criar uma zona militarizada no Atlântico Sul para impedir um avanço soviético na região. Esse plano, que contava, no Brasil, apenas com o apoio de alguns membros mais exaltados da corrente liberal-ocidentalista, acabou sendo vencido, posteriormente, em outubro de 1986, com a aprovação da proposta brasileira pela ONU de transformar tal parte do oceano em Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul.

Nesse contexto, embora condenasse formalmente o *apartheid* e o regime racista da África do Sul, a corrente liberal-ocidentalista sempre manifestava a preocupação de que isolar esse país racista, porém pró-ocidental, poderia trazer resultados mais prejudiciais do que manter relações com o mesmo, desde que fossem feitas as ressalvas à segregação. O argumento defendido por essa corrente era que, tão nefasto quanto o *apartheid*, era o totalitarismo soviético.

Como se sabe, anos antes, a atitude tomada pelo presidente Geisel de reconhecimento imediato do governo socialista de Agostinho Neto, quando da independência de Angola, foi considerada ousada por quase todos, mas vista com simpatia pela esquerda e pelos universalistas, e com reservas pelos conservadores. Tratava-se de uma forma de apagar a imagem pró-colonialista que o Brasil obtivera ao manifestar apoio ou conivência tácita com as posições colonialistas de Portugal na África. Em artigo publicado no *Jornal do Brasil* (JB, 28/02/1982), no qual criticava a política externa de Azeredo da Silveira e de Saraiva Guerreiro, Tirso de Andrade chamava à memória: “Lembremo-nos de que as facções guerrilheiras rivais ainda se entredevoravam nos arredores de Luanda e o Sr. Ernesto Geisel logo mandou reconhecer, como governo de Angola, um dos bandos em luta”. E, apontando como inevitável que a escolha recaísse sobre o lado não apoiado pelos norte-americanos, ironizava: “O Sr. Azeredo da Silveira reconheceu o time dos cubanos, armado e amamentado pelos russos”.

Carlos Conde registrou, em sua coluna, que a política para a África, sobretudo o apoio a Angola, em cujo território havia tropas cubanas, não foi facilmente aceita pelos militares e outros setores mais conservadores. “A paixão ideológica e os interesses econômicos, aqui

mesmo no Brasil, constituíram um anteparo poderoso à política africana do Brasil, arquitetada pelo embaixador Ítalo Zappa”. Mas, segundo ele, “Com paciência e uma bem dirigida campanha de proselitismo, o Itamaraty ganhou, junto aos militares e a outros setores conservadores, a guerra política de Angola (J. Brasília, 28/10/1981, p. 11)”.

Também despertava receio nos críticos à política do Itamaraty a aproximação, ainda que indecisa (tendo em vista que o Brasil permaneceu apenas como observador desse movimento), aos não-alinhados. Um editorial de *O Estado de S. Paulo* identificava, em comunicados do governo brasileiro, traços de aprofundamento do compromisso com essa corrente:

Está-se, assim, diante de evolução que se diria irreversível: da defesa das posições **econômicas** do Terceiro Mundo, feita em função dos problemas decorrentes do relacionamento Norte-Sul, passou-se a uma definição de atitudes **políticas**, com nítidas conotações ideológicas – e o Ocidente ao qual nos filiávamos em passado não muito distante fica para trás, já que ele **alinha** além de ser o **Norte** (grifos originais) (OESP, 28/06/1981).

Esse trânsito da solidariedade econômica para o apoio político, conforme o editorial, além de ser visto como contraditório, pois que o desenvolvimento do Sul era visto por seus próprios membros como passível de superação apenas com a colaboração do Norte industrializado, era considerado perigoso, pois acabaria fortalecendo o Leste, no tão negado conflito da Guerra Fria, visto que a América Latina poderia ser “engolfada no turbilhão do conflito Leste-Oeste”. Senão, vejamos: “Difícil é evitar esse engajamento, no entanto, quando se recua conscientemente de uma posição ocidentalista para uma de não alinhamento, o que favorece a ‘ingerência’ do Leste no Sul”. E advertia: “Ao não-alinhar-se, o Brasil inicia novo e perigoso jogo internacional, que terá fundas repercussões internas”.

Discordava dessa visão, coerente com seu apoio ao universalismo, o *Correio Braziliense* (CB, 15/02/1984), que manifestou entusiasmo com a visita do Ministro das Relações Exteriores ao Paquistão e à Índia, “ativa criadora do princípio do não-alinhamento (...) sob o comando de estadistas como Nehru”. Essa “expedição diplomática pioneira do Itamaraty (...)” teria motivações políticas em razão da grande influência dessas duas nações como interlocutoras adequadas “para um frutífero diálogo Sul-Sul”.

A simpatia da diplomacia brasileira pelo movimento dos não-alinhados, de fato, manifestou-se repetidas vezes, algumas mais explícitas, outras mais ambíguas. O fato de enviar uma delegação brasileira, em 1983, à sétima conferência de chefes de Estado e de governo dos países não-alinhados, chefiada pelo embaixador Sérgio Thompson-Flores,

demonstra essa simpatia, assim como a declaração proferida por este no evento. Conforme se noticiou:

O governo brasileiro fez uma exaltação do Movimento Não-Alinhado, destacando a importância de seu papel e lembrando que a organização representa 'a vontade de dois terços da humanidade, constitui uma poderosa força política e moral na área internacional e deve ser ouvida inequivocamente na discussão sobre questões relativas à corrida armamentista e ao desarmamento'(OESP, 12/03/1983).

Talvez preocupado em evitar que tal comparecimento pudesse suscitar desconfiança junto às correntes mais à direita, nesse evento o embaixador condenou com veemência tanto a invasão militar soviética ao Afeganistão como a interferência norte-americana na América Central. Na mesma notícia citada acima, se registrou que essa havia sido a condenação mais firme do governo brasileiro à invasão no Afeganistão desde seu início, já que se haviam usado, anteriormente, palavras mais amenas e não tão claras como se usou naquela conferência.

De forma mais ambígua, o Itamaraty se manifestou em relação a esse conjunto de países quando afirmou que pertencer ao Ocidente e ao Terceiro Mundo era uma situação de fato enquanto a opção pelo não-alinhamento dependeria de uma decisão política, a qual o Brasil não havia adotado. Essa ambigüidade foi criticada com irritação por um editorial (OESP, 19/05/1982) de *O Estado de S. Paulo*, que acusou a chancelaria de, surpreendentemente, colocar “a inteligência e a habilidade de nossos diplomatas” a serviço de ludibriar a opinião pública e “iludi-la com meias verdades”, pois, mesmo não fazendo parte oficialmente do grupo, segundo o jornal, “as posições adotadas pela diplomacia brasileira vão todas no caminho sugerido”, sendo exemplar nesse sentido a “propaganda de seus princípios” feita pelo presidente Figueiredo em declaração conjunta com o presidente do Peru.

Não passou despercebida ao ministro Saraiva Guerreiro a associação da aproximação ao Terceiro Mundo e aos não-alinhados, feita pelos seus opositores, a uma possível simpatia aos socialistas: “Chegaram a mencionar, embora raramente, que o ‘terceiro-mundismo’ do Itamaraty disfarçava uma tendência de assessores meus pró-Segundo Mundo. Não valia (nem vale) a pena dar atenção a tal despautério” (GUERREIRO, 1992 p. 16-17). E explica que talvez se tratasse de uma confusão entre o fato de pertencer ao Terceiro Mundo e a opção política pelo não-alinhamento.

A origem da opção terceiromundista associada ao apoio aos não-alinhados era identificada, pelo habitual crítico do Itamaraty, o diplomata J. O. de Meira Penna, no governo de Juscelino Kubitschek. Conforme o artigo de Penna:

A data de 28 de maio de 1958 pode ser mais precisamente registrada como de inauguração do terceiromundismo brasileiro com o lançamento da Operação Pan-Americana. As idéias fundamentais da iniciativa, tais como expressas pelo presidente Kubitschek ao desencadear a OPA, não são facilmente passíveis de crítica, Continha, entretanto, em seu bojo, o que chamo a ‘falácia maquiavélica’: a tese de que a lealdade de um país ao campo ocidental, no combate ao totalitarismo comunista, pode ser objeto de uma operação monetária – que essa lealdade pode ser ‘vendida’ ou, mesmo, que pode ser posta em leilão -, utilizando-se para isso métodos de chantagem diplomática, consubstanciados na posição chamada então ‘neutralista’ ou ‘não-alinhada’ (OESP, 15/06/1982).

No mesmo artigo, Meira Penna, referindo-se ao apoio brasileiro à Argentina no conflito das Malvinas, e ao debate que o fato suscitara, afirmava que “uma maioria ponderável da nossa **élite**” condenava a “gauchada de Galtieri”, e, no lado oposto, notava “que uma percentagem importante dos admiradores do pseudo-anticolonialismo de estilo **cucaracha** (era) composta de funcionários diplomáticos de simpatias terceiromundistas” (grifos originais). Coerente com sua posição, condenava o Itamaraty por não estar refletindo “como devia, as correntes principais da opinião pública nacional”, o que se explicaria pela “contaminação pelo terceiromundismo na diplomacia brasileira”. Mas, embora não agradasse ao que ele denominava “correntes principais”, reconhecia que a postura da chancelaria agradava outra parte da opinião pública nacional: “Vale notar que essa nossa política externa tem sido a única faceta do atual regime de 1964 que tem merecido decidido aplauso da oposição esquerdista”.

Para se ter uma idéia do interesse que esse debate provocava, as opiniões de Meira Penna, que costumavam causar polêmica⁸, foram duramente criticadas pelo cientista político e professor Hélio Jaguaribe (JB, 03/07/1983), que o acusou de “maniqueísta”, “incoerente”, “ideólogo da guerra fria” e de ser “vinculado à ditadura militar”, e o diplomata, em tréplica, dedicou mais dois artigos⁹ para rebatê-lo. Em tal polêmica, discutiu-se não apenas o tema específico das relações com o Terceiro Mundo, mas as matrizes mais gerais da política externa brasileira, nas visões divergentes de dois de seus inspiradores: Araújo Castro, de cuja visão partilhava Jaguaribe, e o general Castello Branco, inspirador de Meira Penna. Nas

⁸ No ano seguinte, o jornalista internacional Newton Carlos referiu-se a ele: “Meira Penna é um ativista da direita que se sabe, pelo menos por aqui, com representatividade zero ou quase zero”. FSP, 05/05/1984.

⁹ OESP, 19/07/1983 e 26/07/1983.

palavras deste último: “Minha concepção de política externa está integralmente contida no seu histórico discurso pronunciado no Itamaraty, em junho de 1964, para os jovens diplomatas do Instituto Rio Branco”. Trata-se do discurso dos “círculos concêntricos”, que estabelecia uma hierarquia de prioridades para as relações diplomáticas brasileiras, situando-se a América Latina, os Estados Unidos e a Europa em posição de destaque e, secundariamente, os países da costa Atlântica africana. Esse discurso foi citado¹⁰ várias outras vezes como referência pelos críticos da política do Ministério das Relações Exteriores e a concepção dele emanada, conforme seu defensor, havia sido deturpada pelo chanceler de Costa e Silva, para dar uma aparência mais populista à política externa, e aprofundada por Geisel, “esse militar autoritário, cabeçudo e nacionalista”, com seu “nacionalismo petrobrasiano, seu planejamento megalomaniaco” e sua “detestável política externa”.

Em um (OESP, 26/07/1983) dos artigos acima mencionados, Meira Penna chamava de unilateralismo a postura brasileira denominada de neutralista e terceiromundista, mostrando como exemplo o tão elogiado (não por ele) discurso de Figueiredo na ONU: “Sua excelência falou na Namíbia e na Palestina, mas manteve o mais sepulcral silêncio sobre o Vietnã, o Afeganistão, a luta de Savimbi pela independência de Angola, a repressão na Polônia e o terrorismo guerrilheiro em El Salvador. Dois pesos e duas medidas”.

A respeito da Guerra Fria na África, em tom alarmista, o jornalista Otávio Tirso de Andrade, no *Jornal do Brasil* (JB, 19/10/1981), preocupado com a “incontida turgescência do imperialismo russo”, via com muita reticência a política africana do Itamaraty, no que se refere ao apoio a Angola, palco de mais um dos atos do conflito bipolar àquele momento:

Na guerra entre sul-africanos, de um lado, e cubanos e russos, no outro, com angolanos de permeio, o Brasil não deve solidariedade aos comunistas de Luanda. (...) Vamos deixar de rodeios: a consolidação de um estado marxista-leninista, subserviente a Moscou, em Angola, é tão inconveniente ao Brasil quanto o seria o Sr. Antônio Carlos Magalhães promulgar na Bahia as estúpidas estipulações do **apartheid** (grifo original) (JB, 19/10/1981).

E advertia que a “condenação irrevogável, em bloco, da nação sul-africana, concorre para fortalecer a camarilha racista no poder. A África do Sul branca nunca foi monolítica. Lá ocorreu a guerra dos **boers**. O Itamarati já esqueceu esse capítulo da História?” (grifo original). E, mais à frente, comparava: “A política de Moscou a respeito das minorias raciais ou nacionais é até mais brutal que a do **apartheid**: visa absorvê-las, dissolvê-las compulsoriamente sob a denominação genérica de ‘povo soviético’”. Estabelecendo uma

¹⁰ Por exemplo, em 14/03/1984, no OESP, citando palestra do diplomata Pio Corrêa.

ligação com o processo político nacional e o africano, defendia que o Brasil deveria encorajar movimentos democráticos naquele continente, mas cuidando para não envolver-se diretamente, e que o governo não podia promover a contradição de restaurar a democracia, aqui, e ajudar “regimes ditatoriais comunistas ao longo da fronteira do Atlântico”.

O apoio ou a conivência com regimes socialistas mundo afora responderia, conforme vários outros artigos críticos da política externa brasileira, a uma necessidade de agradar à esquerda nacional.

A inserção do Brasil em blocos ‘terceiro-mundistas’ despe a política externa de conotação pragmática e a infecta do vírus ideológico fatal à saúde das instituições representativas. No dia em que o marxismo clerical e seus aliados não menos marxistas do P.T. somarem-se ao neo-esquerdismo diplomático, sob os auspícios e com os estipêndios das empresas estatais (...) o Sr. João Figueiredo carecerá de quilômetros de safenas, a fim de construir a ponte que deverá atravessar para trazer-nos de volta à verdadeira democracia (idem).

E, julgando-se porta-voz do conjunto da opinião pública nacional, o que estava longe da realidade, já que vários grupos respaldavam completa ou parcialmente a política de aproximação com o Terceiro Mundo promovida pelo Itamaraty, lançava um apelo:

A opinião pública, o Congresso e os partidos democráticos devem exigir a retificação do curso traçado pelo sr. Saraiva Guerreiro nas relações brasileiro-africanas. Não é possível admitir ou tolerar que nosso país seja o mediador da conquista cubano-soviética de Angola e Moçambique. Não assenta bem ao precatado e desapressado atual chanceler do Brasil fazer-se de Cirineu do imperialismo comunista (idem).

Semelhante receio era afirmado em artigo assinado por Jorge Boaventura, professor da UFRJ e ex-chefe da Divisão de Assuntos Sociais do Colégio Interamericano em Washington, na *Folha de S. Paulo* (FSP, 16/06/1982), no qual criticava a atitude brasileira de não permitir que passasse por aqui uma regata a vela iniciada em Capetown, na África do Sul, enquanto se permitia a vinda da equipe de basquete cubana para disputar torneios, tendo em vista o Brasil manter relações diplomáticas com o primeiro país, “que jamais exportou para cá subversão, terrorismo e guerrilha”, e não as manter com o segundo, “ditadura (...) que tem se ocupado em treinar guerrilheiros e terroristas para ulterior infiltração em nosso país”. E, após reforçar a idéia de que o isolamento da África do Sul poderia ter resultados muito mais prejudiciais e perigosos, tendo em vista até mesmo sua posição estratégica de defesa do capitalismo no Atlântico Sul, classificava o Brasil, conforme sua visão:

Nós somos, sim, uma democracia multi-racial, não colonialista. Mas somos também uma sociedade que, por sua cultura, queiramos ou não, pertence à civilização ocidental cristã. Nesses termos, se discordamos do ‘apartheid’ sul-africano, muito mais devemos discordar de regimes ateístas e ditatoriais – como os de Angola e Guiné-Bissau, entre outros – aos quais, entretanto, estamos cortejando (FSP, 16/06/1982).

Um argumento bastante utilizado pela corrente liberal-ocidentalista para se opor ou apenas questionar a dose da aproximação com o Terceiro Mundo e, sobretudo, com a África era a idéia de que o “pragmatismo” implantado por Geisel não era digno do nome, já que os resultados práticos dessas relações eram inexpressivos, além de ser moralmente questionável, já que afetava a identidade do País.

Era comum a essa corrente afirmar também que o “pragmatismo” era contraditório e utilizava dois pesos e duas medidas. Dessa forma, como no artigo (FSP, 16/06/1982) acima mencionado, afirmava-se que o Brasil hostilizava a África do Sul, mais vantajosa economicamente, e atirava-se à prática “muito pouco edificante, (de) melancólica e servil bajulação a alguns presumidos e eventuais clientes nossos – e aí faz um hiato do pragmatismo para imaginar que tais clientes sê-lo-ão, não pela nossa competitividade mas por motivos sentimentais resultantes da nossa língua (...)”. E concluía que:

Se alinhamentos automáticos são inconvenientes e vergonhosos, o que dizer de subserviência induzida por nações de menores potencialidades e de menor nível estratégico, tudo em virtude – para formular a hipótese menos grave – do desejo de auferir lucros comerciais, de resto mais do que duvidosos? É preciso que se entenda que uma nacionalidade não pode nutrir-se, tão-somente, daqueles desejos. As nações não são, repitamos uma vez mais, mercearias, bares ou botequins. Elas têm necessidades espirituais enobrecedoras, estimulantes e revigorantes de suas energias internas, que a obsessão mercantil, cada vez mais exclusiva, estiola inquestionavelmente. (...) Para tanto, porém, é indispensável, preliminarmente, não confundir a nacionalidade com um mero estabelecimento comercial (FSP, 16/06/1982).

No mesmo sentido, outro editorial (JB, 06/05/1982), apelando à diplomacia brasileira para fazer um “giro no horizonte” com o fim de identificar os “caminhos mais naturais de projeção das potencialidades do país”, que seria a aproximação com os Estado Unidos, alertava: “E este trabalho de prospecção já não pode cingir-se a um *pragmatismo* que perdeu sentido porque não era suficientemente pragmático, e mostrou-se displicente com algumas de nossas alianças tradicionais”.

Bastante ilustrativo de semelhante posição foi o editorial do *Jornal da Tarde* (J. da Tarde, 21/02/1984), denominado “O Itamaraty e o pragmatismo africano”, no qual se apontava que a política exterior terceiromundista, já decorridos alguns anos da sua

implantação, não havia tido êxito, nem no que se refere aos países da OPEP, tampouco no que se refere aos países da África, sendo que a “opção preferencial pelos países de orientação marxista (...) não apresentou os resultados anunciados pelos **barbudinhos** da ex-Casa de Rio Branco como justificção para o rompimento com todas as tradições diplomáticas do País (grifo original)”. O argumento central dessa peça jornalística era que não havia pragmatismo nenhum na política de isolar a África do Sul, muito mais vantajosa economicamente, sob supostos argumentos éticos, tendo em vista que justamente Angola e Moçambique iniciavam, àquele momento, conversações com o país do *apartheid* no sentido de normalizar as relações e intensificar seu intercâmbio comercial. Conforme ali se escreveu:

Todavia, como a aproximação do odiado país se revela vantajosa e corresponde a seus interesses concretos, Angola e Moçambique põem de lado o problema racial, esquecem a ideologia e agem de maneira realmente pragmática, enquanto o Itamaraty, mais moçambicano do que os moçambicanos e mais angolano do que os angolanos, fica a ver navios, provavelmente navios soviéticos que infestam o Atlântico Sul (J. da Tarde, 21/02/1984).

Enfim, a corrente liberal-ocidentalista manifestava cada vez mais reservas em relação à política de aproximação com os países menos desenvolvidos, como se o Brasil tivesse várias outras opções vantajosas. O que tais críticos não levavam muito em conta é o fato de que tal aproximação foi uma das poucas alternativas que restou ao país diante do fechamento de boa parte dos mercados no Norte industrializado, e que essa estratégia apresentou bons resultados até o início da década de 80, antes que a crise da dívida afetasse substancialmente esse conjunto de países.

4.4. A Guerra Fria na América - Cuba: tabu para uns, objeto de desejo, para outros

O processo de abertura, como se disse, possibilitou a emergência de vários temas de política exterior cuja discussão era bastante limitada sob o período mais ditatorial, como a posição brasileira em relação a países socialistas ou em processo de revolução, a exemplo de Cuba, Nicarágua e El Salvador.

Se havia forte oposição à política externa brasileira de vários setores à direita, que a consideravam, sobretudo a partir de Geisel, próxima demais do Terceiro Mundo e dos países não-alinhados e distante demais dos Estados Unidos e do Ocidente desenvolvido, havia, por outro lado, setores à esquerda que a consideravam tímida demais e titubeante em assumir

posições mais claras na defesa dos subdesenvolvidos, dos países que passavam por revoluções, como a Nicarágua e El Salvador, ou mesmo dos países socialistas. E o assunto que mais mobilizava esta última corrente era o reatamento de relações com Cuba, interrompidas no governo Castello Branco, em 1964.

Os jornais mais ligados ao universal-independentismo apoiavam a atitude brasileira na América Central ou, em alguns casos, a criticavam por considerá-la reticente no sentido de apoiar a Nicarágua e condenar o intervencionismo norte-americano. Paulo Francis elogiou a postura do governo e do “brilhante chanceler” que “prudentemente (...) não tem endossado essas iniciativas (de Reagan) sempre apresentadas em nome de guerra sagrada contra o comunismo” (FSP, 08/08/1982). O jornalista Clóvis Rossi, em artigo intitulado “A crescente e silenciosa presença brasileira na América Central” (FSP, 11/04/1982), analisava a presença econômica (empresas e automóveis), cultural (convênios com universidades brasileiras, novelas da Rede Globo e músicas de Roberto Carlos) e diplomática (grande prestígio “graças ao bom nível dos diplomatas brasileiros, especialmente das novas gerações itamaratianas”) do Brasil na região. Tal presença, segundo ele, agradava até “irreconciliáveis inimigos políticos”, pois tanto empresários, inimigos dos sandinistas, quanto estes, elogiavam o Brasil:

Os sandinistas, por exemplo, estão encantados com a posição da diplomacia brasileira em relação à conflitiva questão centro-americana, sentimento compartilhado pela guerrilha salvadorenha e até pelos cubanos, quando se dispõem a conversar informalmente (idem).

O jornalista dizia ser fácil entender esse sentimento, pois o Brasil ia entrando no vácuo “das incongruências e bobagens da política norte-americana para a América Latina”. A respeito da atitude *low profile* da diplomacia brasileira, elogiava:

Pode parecer uma atitude comodista, ficar em cima do muro. Mas é apenas uma postura, porque, na prática, a diplomacia brasileira age na hora certa e com rapidez necessária, sempre em silêncio: logo após o triunfo da revolução sandinista, chegaram a Manágua trinta toneladas de alimentos e 1,5 de remédios, enviados pelo Brasil, gesto que o novo regime não esquece (FSP, 11/04/1982).

Há que se registrar também a menção que fez ao novo comportamento dos diplomatas, de um diálogo mais franco e aberto com os jornalistas, muito diferente, segundo Rossi, do comportamento de cinco ou seis anos antes, caracterizado por conversas puramente sociais e pela exaltação ao regime “no ritmo de ‘pra frente Brasil’”.

No sentido de considerar vago ou tímido o papel da diplomacia brasileira na região, manifestou-se, por exemplo, um artigo na *Folha de S. Paulo* (FSP, 1º/12/1981) que, comparando a maneira de falar do chanceler com sua atitude política, atribuía muita “elasticidade” tanto à fala quanto à política de Guerreiro, que “evita comprometer-se com qualquer posição que não seja (...) a solução nacional, pluralista e interna”, e cobrava-lhe “posições diplomáticas muito mais nítidas”.

Um pouco mais crítica foi a coluna Política Externa (J. de Brasília, 25/05/1983), de Carlos Conde, que, endossando opinião do deputado federal pelo PMDB de Sergipe, Jackson Barreto, julgava inadequado o governo brasileiro manter em Manágua apenas um Encarregado de Negócios, e não um representante no nível mais alto, ou seja, um embaixador. E completava afirmando que o governo acenava com o princípio da não-intervenção, mas não censurava “o intervencionsimo nesse país, realizado com ‘mão de gato’ por ex-somozistas e mercenários, todos eles treinados na Flórida e utilizando o território de Honduras”. Mas o mesmo jornalista, em outro momento¹¹, respaldava a ação do Itamaraty, dizendo que o Brasil manteve sempre “a linha da dignidade que se requer de uma ação diplomática não servil”, seja na questão do Suriname, onde o Brasil, ao contrário de Washington, que “pregava o caminho da punição”, preferiu o da cooperação; seja na invasão de Granada pelos EUA, que, apesar de ter demorado quase quarenta e oito horas para se manifestar, acabou condenando a invasão. Segundo Carlos Conde, a demora se deveu à necessidade de negociar, dentro do governo, a posição brasileira no sentido de conciliar as visões do Itamaraty, da área militar e da área econômica:

A chancelaria entendia que o Brasil não poderia ficar de braços cruzados perante uma clara violação do princípio de não intervenção. Os militares eram muito sensíveis ao dado da influência cubana e soviética na América Central e no Caribe. E a área econômica temia represálias de Washington se o governo adotasse uma postura de clara condenação. Chegou-se a um meio termo. Foi divulgado um comunicado oficial que ‘deplorava o uso da força’, mas incluía como salvaguardas certas ressalvas, dentre elas a complexa situação criada com o assassinio do primeiro-ministro Bishop e a preocupação dos países vizinhos de Granada (J. Brasília, 25/05/1983).

Mas um novo incidente relacionado à Nicarágua, que alcançou enorme repercussão na imprensa, viria a suscitar novamente as críticas de alguns setores à timidez ou falta de independência da política externa brasileira em relação às influências norte-americanas, além

¹¹ J. Brasília, (11/11/1983, p. 12). Quanto ao Suriname, o jornalista referia-se ao golpe de estado ali ocorrido que provocou a perda de apoio da Holanda ao novo governo, o qual buscou ajuda em Cuba. O Brasil, procurando uma posição mediadora que evitasse a entrada do país vizinho no campo das influências socialistas, enviou o ministro Danilo Venturini em 15 de abril para prestar ajuda econômica.

de demonstrar as cisões governamentais. Trata-se da retenção de aviões líbios nos aeroportos de Recife, após um pouso forçado em razão de pane, e, posteriormente em Manaus, aviões estes que declaravam levar medicamentos e material sanitário à Colômbia, mas, após inspeção, comprovou-se que levariam armas à Nicarágua.

O *imbroglio* colocou o governo brasileiro em posição bastante desconfortável, tendo em vista, por um lado, que a Líbia era grande importadora de armas e aviões brasileiros. Por outro lado, o Brasil declarava neutralidade no conflito centro-americano e a permissão da continuidade da viagem à Nicarágua o situaria em posição de confronto com os Estados Unidos, que atribuíram importância ao evento. Os ministérios militares assumiram posições distintas do Itamaraty, visto que se opuseram mais frontalmente às exigências de Kadhafi, enquanto a chancelaria tentou conciliar. A solução, conforme Vizentini, assim se deu: “Após dois meses de negociações diplomáticas, sob pressão forte das companhias brasileiras, que temiam perder um grande cliente, o impasse foi resolvido com a devolução dos aviões e suas cargas aos líbios, mas o governo brasileiro impediu que os mesmos continuassem sua viagem rumo a Manágua” (VIZENTINI, 2004, p. 355-356).

Até mesmo a ida do Chanceler à Comissão de Relações Exteriores tanto do Senado quanto da Câmara dos Deputados (GM, 25/05/1983), resultou do ocorrido, além de declarações nos jornais enfatizando que não cedera a pressões externas, apenas teria agido de acordo com a Convenção de Chicago, que normatizava o tema, e que não estavam em jogo os princípios, mas apenas os métodos (JB, 20/05/1983). E, na *Folha de S. Paulo*, um artigo de Osvaldo Peralva questionava a posição do Itamaraty, uma vez que o Ministro Guerreiro havia proferido discurso, na Índia, enfatizando a independência da política externa brasileira e o fato de que o Brasil não tinha mais como referência para suas ações, as atitudes das grandes potências. A esse respeito, o articulista afirmou: “O discurso do chanceler representa a verdade, até certo ponto somente. (...). Mas também é certo que, na questão dos aviões líbios que transportavam armas para a Nicarágua, a política externa de nosso País não revelou toda essa independência de que se gaba o sr. Saraiva Guerreiro. Deu até sinais de que a divisão ideológica havia sido ressuscitada” (FSP, 07/03/1984).

É evidente que a posição dos liberais diante do evento foi oposta à acima citada. O *Jornal do Brasil* (JB, 19/05/1983), em editorial denominado *Mau Epílogo*, condenou a atitude brasileira de ceder às pressões do coronel líbio que, conforme se disse, mesmo completamente desacreditado e isolado em seu continente, devido às posturas irresponsáveis que assumira, viu suas bravatas surtirem efeito junto ao governo brasileiro, ainda que este tivesse afirmado anteriormente que não aceitaria tais pressões. O *Jornal da Tarde* (J. Tarde, 09/05/1983), mais

exageradamente, afirmou: “(...) o Brasil do **pragmatismo responsável**, (...) perdeu completamente sua independência externa, em outras palavras, sua soberania, como a **solução** dada ao caso dos aviões líbios vem mais uma vez demonstrar (grifos originais)”. E ressaltou que, “na hipótese absurda de que os aviões tivessem sido enviados (...) pelo presidente Reagan, [o Brasil] teria sentido seus brios feridos e reagido com toda a energia” contra o “imperialismo norte-americano”.

O Estado de S. Paulo e até mesmo o *Jornal de Brasília* e o *Correio Braziliense*¹² também criticaram o governo brasileiro pela demora e contradições no curso das negociações em torno do incidente, que, segundo afirmaram, não deveria ter assumido proporções tão grandes. Mas estes dois últimos não criticaram a atitude final, mas apenas as marchas e contramarchas dos setores governamentais em torno do incidente.

Um dos temas mais levantados pela imprensa e parlamentares foi a possibilidade de reatamento das relações diplomáticas entre Brasil e Cuba. Do ponto de vista da inserção econômica internacional, esse reatamento teria pouco significado. No entanto, sob o prisma político-ideológico, as oposições lhe atribuíam uma importância quase crucial.

O próprio chanceler Saraiva Guerreiro afirmou que se impressionou com o interesse da imprensa pelo tema. Em seu livro de memórias relatou: “Depois que cheguei a Brasília (...) em várias ocasiões os repórteres me faziam perguntas. O que me espantou é que as perguntas se referiam quase sempre (e, em alguns casos, exclusivamente) a dois assuntos, Cuba e Flávia Schilling” (1992, p.16)¹³. E, mais adiante, enfatizando o quanto ficou espantado, completou: “Menciono esses dois assuntos porque me surpreendia, e me parecia uma manifestação de loucura, a insistência deles. Cheguei ao ponto de perguntar a uns dois repórteres se achavam que esses dois assuntos constituíam a prioridade total da política externa brasileira”. Guerreiro afirmou que muitas vezes respondia que a questão não era tempestiva, mas que pesava principalmente o fato daquele país haver praticado intervenções. E opinou: “Achava eu, de todas as formas, que o restabelecimento de relações diplomáticas com Cuba ainda causaria alguma tensão interna não justificada pelas eventuais vantagens econômicas e políticas” (ibidem, p. 117).

Desde o início da gestão de Figueiredo o assunto vinha à tona repetidamente, sobretudo quando repórteres perguntavam aos membros da Chancelaria se o reatamento estava no horizonte. Assim como Tânia Manzur registrou, referindo-se aos governos Quadros e Goulart, era atribuída grande importância às relações com Cuba no debate sobre a política

¹² OESP, 11/06/1983; J. Brasília, 19/05/1983; CB, 09/06/1983.

¹³ O ministro se referia ao caso de uma brasileira que se encontrava presa no Uruguai.

externa: “(...) os embates da opinião nacional em torno das relações com Cuba permaneceram durante o governo João Goulart. Até mesmo na crise da sucessão, quando se discutia se João Goulart tomaria posse ou não, o assunto cubano roubava a cena nos meios de comunicação e no Parlamento” (MANZUR, op.cit. p. 179).

Poucos meses após o início de sua gestão, Guerreiro já se deparou com a pergunta, feita por um repórter de *O Globo* (O Globo, 27/05/1979), sobre o reatamento. O repórter, que antes havia perguntado sobre a possibilidade de reconhecimento da OLP (Organização para a Libertação da Palestina), emendou: “Já que o reconhecimento de um país ou de um movimento como a OLP não significa a aprovação de seus métodos ou ideologias, quais são os motivos que ainda não permitem um reatamento com Cuba e como se justificam dentro da doutrina da política externa brasileira?”. Perguntas como esta se tornariam rotina.

Ao longo dos anos, esse assunto passou a ser cada vez mais discutido, inclusive por parlamentares do PMDB, PDT e PT. A maioria dos jornais pesquisados, em seus editoriais, lugar onde expressam sua opinião oficial, não defendia com ênfase o reatamento, mas os jornais mais próximos à corrente universal-independentista abriam espaço com frequência para manifestações nesse sentido. E aqueles contrários ao reatamento argumentavam que a insignificância econômica do país, aliada a sua posição política de ingerência em assuntos estrangeiros, sobretudo em Angola e Nicarágua, não aconselhava a reaproximação.

O argumento costumeiramente divulgado pelo Itamaraty era que, enquanto Cuba exportasse a revolução, o reatamento não seria efetuado, mas, o que se dizia, na imprensa, era que ainda havia muita resistência entre os militares, e não no corpo diplomático, em relação a tal decisão. Assim, Guerreiro procurava desconversar, alegando, por exemplo, que o reatamento não constava das prioridades brasileira e que era um assunto que evoluiria com o tempo (O Globo, 28/12/1980). Já o presidente Figueiredo, menos conciliador, se irritou diante de um repórter lhe perguntou quando o Brasil iria acabar com essa “paranóia em relação a Cuba”. E respondeu-lhe: “Não é paranóia, não é paranóia. Enquanto Cuba decidir que regime que vai prevalecer no mundo, nós não aceitamos, porque Fidel fala em autodeterminação e ele fala da boca para fora, mas não faz” (GM, 09/11/1979).

No primeiro ano de governo, um artigo no *Correio Braziliense* (28/10/1979, p. 17) caracterizava a posição brasileira na América Latina como se quisesse “manter um relacionamento ‘de bem com todos’”, procurando “agradar a gregos e troianos” e “fazer o jogo dos que se põem ‘em cima do muro’”.

Anos depois, na *Folha de S. Paulo*¹⁴, em tom bem mais crítico, o professor da USP (Universidade de São Paulo) Emir Sader, publicou um artigo intitulado “Política externa: pragmática ou provinciana?”, no qual reivindicava que a abertura brasileira se estendesse às decisões de política exterior, para que “as relações com os outros povos do mundo” fossem decididas “pelas forças políticas e institucionais que representam os interesses do povo brasileiro”. Nesse sentido, acusava o Brasil de não participar dos consensos importantes que se haviam formado na América Latina, uma vez que “não teve nenhuma presença na sua constituição e depois se somou passivamente à maioria”. Por isso, considerando que o País não havia assumido responsabilidades importantes no contexto regional, como o haviam feito, por exemplo, as diplomacias mexicana, panamenha e venezuelana, perguntava:

Mas como o Brasil poderia desempenhar um papel importante dessa ordem, no continente ou na África ou em qualquer zona do Terceiro Mundo, se, por exemplo, é um dos países latino-americanos que não mantêm relações com Cuba (...)? Como se pode levar a sério o argumento de que (...) esse país intervém nos assuntos internos de outras nações, quando isso não afeta as relações com os EUA, que tem hoje tropas na Coreia do Sul, no Líbano, em Honduras, em Granada entre outros países? Ou com a URSS, que tem tropas no Afeganistão? Ou com a França, com suas tropas estacionadas no Chad e no Líbano? (FSP, 05/11/1983).

Sader ponderou, ainda, que a crise financeira servia pelo menos “para repor o País no seu verdadeiro marco de nação latino-americana e do Terceiro Mundo, prisioneira do círculo de ferro dos grandes bancos privados internacionais e do FMI”, e, criticando o que denominou de provincianismo do Itamaraty, atacou: “Em lugar de desempenhar um papel de liderança no Terceiro Mundo, a política exterior brasileira parece preferir ser lanterninha sem esperança no Primeiro Mundo, humilhada e esquecida” (idem).

Já no momento da sucessão presidencial, um artigo no *Jornal de Brasília* (17/03/1985), abordando possíveis mudanças na política externa, advertia, utilizando-se de uma expressão muito costumeira à época para designar os resquícios ditatoriais que se deveriam extirpar da política brasileira:

Nem tudo é **entulho autoritário** (grifo original) no quadro político deixado pelo movimento de 64. A política externa brasileira, embora limitada em sua ação, por questões de segurança interna, no que diz respeito às relações com o Leste, e, sobretudo, com Cuba, criou um saudável distanciamento a respeito dos Estados Unidos e nos aproximou bastante do Terceiro Mundo (J. Brasília, 17/03/1985).

¹⁴ FSP, 05/11/1983. Como se observou, este jornal, em editorial de 13/03/1982, justificava o não reatamento pelo fato de Cuba “exportar” a revolução.

Apesar do elogio, afirmando inclusive que essa política estava ao lado dos interesses econômicos brasileiros, o que se demonstrava com a diversificação de operações de comércio e venda de serviços na África, criticava a diplomacia por ter desenvolvido uma retórica muito mais forte do que a ação, fato este comprovado, segundo se afirmou, pela existência de “mais embaixadores estacionados nos Estados Unidos do que em Toda a África”. E voltava ao tema da ilha de Fidel: “(...) enquanto o Itamaraty, por covardia tática, finge que Cuba não existe, a própria classe empresarial brasileira fura bloqueios” e defende a ampliação de relações com aquele país¹⁵.

Em tempos de fim de mandato, se espalhavam “balanços” sobre a gestão de Guerreiro na imprensa. Em um deles, Carlos Conde (J. Brasília, 11/10/1984, p. 12), mesmo a considerando uma boa gestão, atribuía ao ministro uma auto-avaliação que demonstrava a crítica em relação a esse tema, embora sem citá-lo expressamente. Dizia que o ministro esperaria “o reconhecimento” por seu empenho em manter uma política externa que atendeu ao interesse nacional, embora não chegasse “a ser tão universalista como apregoam os que a elaboram (...)”. E, conforme o jornalista, o chanceler sabia que constituiu “uma falha imperdoável não ter restabelecido relações diplomáticas com Cuba, mas espera que a História o perdoe ao verificar que cometeu esse pecado diplomático para não sacrificar todo o restante da política voltada par ao Terceiro Mundo”.

Quanto aos candidatos à sucessão, Tancredo Neves, coerente com sua moderação, afirmou não pretender restabelecer relações com a ilha, talvez por temer assustar os militares. Conforme se disse, o político mineiro “não pretenderia se aventurar em temas polêmicos” (J. Brasília, 04/09/1984). Paulo Maluf, embora alegando motivos comerciais para optar pelo não restabelecimento, lançava mensagens ambíguas sobre esse tema, como no momento em que seu candidato a vice-presidente, o deputado Flávio Márcilio, afirmou a intenção de restabelecer tais relações bilaterais, e, por isso, cogitou-se o fato de que ele estaria “ensaiando alguma jogada com as esquerdas” (J. Brasília, 04/09/1984).

Assim, prosseguiu-se a polêmica até que, no governo seguinte, de José Sarney, em 14 de julho de 1986, procedeu-se ao reatamento das relações. Esse reatamento, embora ocorrido na gestão de Abreu Sodré, foi fortemente influenciado pelas pressões anteriores de setores da opinião pública e, particularmente, pela ida do chanceler anterior, Olavo Setúbal, ao Congresso Nacional onde tal decisão foi cobrada com veemência por parlamentares.

¹⁵ O jornalista (que assinou apenas as iniciais O.B.) referia-se à visita a Cuba que o empresário Ruy Barreto, presidente da Federação Brasileira de Associações Comerciais, realizou e que foi objeto de vários comentários na imprensa.

4.5. O pragmatismo energético: as relações com os países da OPEP

Dentro do conjunto de críticas à política externa brasileira, aquelas relacionadas ao pragmatismo, que, como se disse, ora era acusado de ser imoral, ora de não ser pragmático, ganhou destaque o tema das relações entre o Brasil e os países árabes, sobretudo os membros da OPEP. Embora tais críticas se direcionassem principalmente ao governo Geisel, que a implementou, as mesmas seguiram-se na gestão Figueiredo, que deu-lhe continuidade, embora já se percebesse que não havia rendido o esperado¹⁶.

O movimento que se chamou na imprensa de “arabização” da política externa começou precisamente após a primeira crise do petróleo, em 1973, e teve como motivação atenuar os efeitos de tal crise no país, cuja matriz energética era fortemente centrada naquele produto, suprido quase totalmente por meio de importações¹⁷. Para manter os altos índices de crescimento da economia brasileira, verificados nos anos do milagre econômico, o aumento da oferta de energia era fundamental. Além da manutenção da matriz hidrelétrica, as opções adotadas, no plano energético, pelo governo Geisel, que se recusou a desacelerar o ritmo de crescimento, mesmo em face da crise do petróleo e da alta de juros, foram: a intensificação das relações com os países produtores de petróleo, o incentivo à continuidade do programa do álcool combustível, o aumento da produção interna de petróleo e a opção nuclear, em convênio com os alemães. A segunda e a terceira¹⁸ opções só renderam frutos a médio e longo prazo e, da quarta opção, nunca se colheram frutos.

Por isso, a primeira foi a opção da qual se esperavam resultados mais imediatos. A estratégia brasileira, conforme se comentou em um artigo¹⁹, significaria “radicalizar o caráter pragmático da política externa”, reconhecendo que “os grandes princípios que orientam a convivência internacional são importantes, mas (seus) formuladores entendem que eles precisam ceder espaço a posturas diretamente inspiradas pela conjuntura econômica difícil que o país está vivendo”. Tal estratégia se desenvolveria, ainda segundo esse artigo, em três direções, a saber, a orientação dos atos de política externa, inclusive por meio das votações na

¹⁶ Cf. dado da CACEX, em 1978 o déficit brasileiro em relação aos países árabes foi de US\$ 3,6 bilhões. Publicado pelo OESP, 04/03/1979.

¹⁷ Cf. dado da FUNCEX, em 1972 o petróleo era responsável por 8,1% na nossa pauta de importações, enquanto que em 1978 passou para 29,9% para atingir, em 1982, 49,3% do total. Citado por Sennes, 2003, p. 90.

¹⁸ Cf. Cervo: “Em 1973 o Brasil produzia 9,8 milhões de metros cúbicos de petróleo bruto e importava 37 milhões; em 1985, produzia 31,7 e importava 30,9 m³, além de produzir 8 milhões de m³ de álcool combustível” (1992, op.cit. p.390). Em 2007 a Petrobrás anunciou a auto-suficiência do país em petróleo.

¹⁹ OESP, 28/12/1979, artigo de Walder de Góes, “A nova política externa (1) – Pragmatismo conduz a maior aproximação com os árabes”.

ONU, de acordo com os interesses árabes, o que significava o apoio à causa palestina, com o conseqüente distanciamento em relação a Israel; o aprofundamento dos contatos com os países árabes produtores de petróleo, para conquistar-lhes a confiança; a elevação da importância atribuída às principais embaixadas brasileiras em países árabes, conferindo-lhes caráter geoestratégico semelhante às dos países desenvolvidos, o que se traduziu em aumento da quantidade e qualidade do pessoal a elas designados.

Como exemplo da primeira orientação, temos o voto anti-sionista proferido pelo Brasil na ONU em 1975, atitude esta que rendeu inúmeros comentários ao longo dos anos seguintes. Além disso, desde o início do governo Figueiredo cogitou-se a abertura de um escritório político da OLP (Organização para a Libertação da Palestina) em Brasília, em razão de solicitação feita pelos membros do movimento (eles alegavam que as campanhas sionistas no país estavam crescendo desde sua chegada, e pretendiam combatê-las) (OESP, 29/12/1979). Isto reforçaria o apoio a essa causa e atrairia a simpatia dos árabes. Porém, em 1982, conforme noticiou a *Folha de S. Paulo* (27/10/1982), a visita do chanceler brasileiro à Arábia Saudita, um dos maiores fornecedores de petróleo ao Brasil, com a intenção de “transformar os sauditas em aliados políticos do Brasil no Oriente Médio”, foi acompanhada de uma “verdadeira sombra”: a decisão do governo brasileiro de não permitir a abertura do escritório da OLP no Brasil. Embora os diplomatas tenham declarado que o ministro justificaria às autoridades daquele país que continuaria estudando o pedido, feito, segundo esse jornal, havia mais de três anos, o que se divulgou aqui foi que alguns setores da sociedade brasileira favoráveis a Tel Aviv haviam combatido tal proposta. Ainda assim, a “posição intermediária” do governo brasileiro de, apesar da proibição, apoiar a causa externamente, não afetaria enormemente a relação com os membros da OLP, visto que os palestinos, mesmo sem o escritório oficial, não sofriam “restrições na ação política que desenvolvem junto aos setores políticos, intelectuais e econômicos do Brasil, na busca de apoio à sua causa”.

Em que pese a realização de várias visitas de delegações de países árabes ao Brasil²⁰, e recíprocas visitas brasileiras, a intenção de reduzir o déficit brasileiro nas relações comerciais com aquele grupo de países não foi muito bem sucedida. Os jornais mais favoráveis ao universalismo sempre noticiavam²¹, sem criticar, esses eventos e os resultados que se esperava deles, mas, mesmo sem se opor a tal política, registravam suas dificuldades. O Brasil

²⁰ Como, por exemplo, a de uma delegação dos Emirados Árabes, cujo chefe teria dito “Viemos aqui para falar pouco e comprar muito”, CB, 27/09/1980 e GM, 29/09/1980.

²¹ O J. de Brasília, por exemplo, noticiou que as relações eram “totalmente favoráveis” aos árabes (23/05/1982); A G. Mercantil, focada nos temas econômicos, manifestava simpatia a essas iniciativas como forma de compensar o protecionismo dos desenvolvidos, que sempre criticava.

aumentou bastante sua pauta de exportações²², que consistia principalmente de alimentos (sobretudo frangos), produtos manufaturados (com destaque para os armamentos) e serviços (como na área de engenharia). No entanto, a necessidade de petróleo era de tal ordem que dificilmente poderia ser compensada²³.

Havia também, da parte do Brasil, o interesse em conseguir capital diretamente com os árabes para financiar projetos nacionais, já que as fontes no Primeiro Mundo estavam se restringindo. Nesse sentido, quando da visita de um ministro kuwaitiano, se noticiou: “Mais capital de risco e crédito direto ao Brasil são as duas propostas fundamentais que o governo brasileiro tem para fazer ao ministro das Finanças do Kuwait” (GM, 02/10/1980). Eram os chamados petrodólares. No entanto, para a decepção brasileira, os árabes preferiam investir em outras praças, conforme se noticiou²⁴ a respeito da visita de um ministro saudita: “Apesar de não receber investimentos sauditas, que prefere aplicar em países desenvolvidos, o governo brasileiro não tem evitado apoiar as iniciativas sauditas nas questões do Oriente Médio”. E até mesmo jornais simpáticos ao Itamaraty apontavam a frustração (J. Brasília, 04/12/1981): “Essa expectativa se frustrou enormemente. (...) o Brasil deu muito e recebeu pouco. (...). Os sonhados petrodólares foram desviados para os Estados Unidos e a Europa Ocidental (...). A filosofia do lucro (...) falou mais alto”.

Tais fracassos da política inaugurada por Geisel eram duramente criticados pelos jornais da corrente liberal-ocidentalista, como segue:

Em nome do ‘pragmatismo responsável’ nos afastamos progressivamente do Mundo Ocidental: abandonamos a neutralidade no conflito árabe-israelense em favor dos donos do petróleo; condenamos o sionismo, mediante falsa invocação de um princípio moral universal, a condenação do racismo (OESP, 17/05/1981).

No mesmo sentido, afirmou-se, em um editorial (OESP, 13/11/1981), que o pragmatismo brasileiro “no fundo mascara sua dependência do petróleo com bonitas palavras”; em outro (OESP, 15/12/1981), considerou-se muito grave a “**volta face** no caso de Israel (caracterizada pela votação da resolução contra o sionismo) (...)” (grifo original). Também, em um artigo do *Jornal do Brasil* (12/08/1979), o advogado e economista J. Renato

²² O Itamaraty, quando da visita do Ministro de Negócios Estrangeiros da Arábia Saudita, mesmo reconhecendo que havia ainda uma grande necessidade de expandir as exportações para a região, divulgou que em 1980 houve uma expansão de 109,1%, enquanto a média das exportações brasileiras havia crescido, no mesmo período, 32,1%. OESP, 09/08/1981.

²³ Conforme notícia do J. de Brasília, o Brasil gastou durante os nove primeiros meses de 1980, 77% a mais do que no mesmo período do ano anterior. Publicada em 24/03/1981.

²⁴ OESP, 10/02/1982. O jornal se referia ao plano de paz para a região proposto pela Arábia Saudita.

Corrêa Freire ironizou: “A postura anti-sionista, que tinha o único e exclusivo motivo mercadológico de obter **arabificados** petrodólares, faliu (...) (grifo original)”. O mesmo jornal, em editorial (JB, 04/11/1982), referindo-se ao apoio brasileiro ao plano árabe que resultou da Conferência de Fez, criticou tal decisão como “(...) um indício inquietante de que a diplomacia brasileira continua a perder a sofisticação que a caracteriza em outros terrenos (para não dizer que perde a seriedade e a dignidade) quando sofre a interferência de vapores petrolíferos”. Esse jornal criticava os radicalismos de Israel e dos palestinos e julgava o plano de paz proposto pelos Estados Unidos mais realista e viável que o plano saudita, e, por isso, considerava mais oportuno que o Brasil o apoiasse.

Já correndo o último ano de governo, a crítica se aguçou. Em editorial (JB, 15/01/1984, p. 10) sintomaticamente intitulado “Ladeira Abaixo”, que comentava o discurso do Chanceler Saraiva Guerreiro na Conferência da SELA, o *Jornal do Brasil* criticou o que chamou de “amontoado de lugares comuns contraditórios nas arengas da liderança dos países comunistas” usados para analisar a conjuntura de então. Conforme se publicou: “Para o Sr. Saraiva Guerreiro, a atual conjuntura mundial assemelha-se a uma vasta conspiração do Ocidente para impedir que os países subdesenvolvidos percam essa condição. O Itamarati desconhece solenemente a brutal elevação dos preços do petróleo, em dois momentos precisos da década passada (...)”. E, após citar as cifras dos milhões despendidos pelo Brasil na importação desse produto, ironizou: “É o caso de pensar-se que na cabeça dos técnicos do Itamarati essa alta há de ter sido provocada pelas empresas ocidentais e não por seus amigos do Terceiro Mundo”.

Nesse mesmo ano, uma notícia (CB, 03/05/1984) registrou uma tendência a mudanças na política para o Oriente Médio. Essa notícia abordava a decisão brasileira de nomear um embaixador para Teerã, capital iraniana, como uma decisão de aprofundar as relações com esse país, tendo em vista que a preferência anteriormente dada ao seu rival na guerra que durou quase uma década, o Iraque, estaria se mostrando um pouco problemática. Isto porque, se de início a guerra favoreceu economicamente a indústria armamentista brasileira, o prolongamento do conflito estaria afetando de tal forma a economia daquele país que começava a comprometer os pagamentos ao Brasil. Por isso, concluía o jornal: “Tudo isso deixa bem claro que o governo brasileiro está promovendo uma reavaliação de posições e parcerias no Oriente Médio”.

4.6. O diálogo Norte-Sul e o diálogo Sul-Sul

A crise econômica, o endividamento e as dificuldades impostas pela conjuntura internacional à continuidade do projeto de crescimento brasileiro conduziam o Brasil a enfatizar sua alternativa de buscar mudanças no denominado diálogo Norte-Sul e fortalecer o diálogo Sul-Sul. O próprio governo, após o momento eufórico do “milagre brasileiro” que alimentou os sonhos de “potência”, ora mundial, ora regional, reconhecia progressivamente os limites a sua ação.

Em artigo de página inteira no *Jornal do Brasil* intitulado “Política do Itamarati combina otimismo com realismo”, no qual fazia um balanço e anunciava as perspectivas para os anos seguintes, a professora Maria Regina Soares de Lima apontava essa percepção; “No limiar dos anos 80, o governo brasileiro admite publicamente que a conjuntura internacional crítica (...) restringe enormemente as opções do Brasil no plano externo” (JB, 04/01/1981). Essa constatação levava, segundo ela, a um ajustamento, a saber: “às duas premissas operacionais que informaram a atuação do Itamarati em momento anterior, o não alinhamento automático e a inexistência de aliados preferenciais se adicionou uma terceira, qual seja, a limitação de meios e instrumentos de que dispõe o país para sua atuação internacional”. Isto explicaria a ênfase dada “à cooperação Sul-Sul e, particularmente, às relações com a América Latina e África Meridional, regiões onde, por razões históricas e geográficas, o Brasil teria condições de maximizar suas ‘vantagens comparativas’”, Além disso, o próprio fortalecimento do Brasil no diálogo com os desenvolvidos passava, conforme os formuladores da política externa, pelo incremento das relações com o Terceiro Mundo. Assim como vários analistas, Maria Regina apontava que o rumo das negociações Norte-Sul dependeria, sobretudo, da posição assumida por Reagan nos debates sobre negociações econômicas globais, que teria lugar na ONU, naquele ano de 1981. Em tom não muito otimista, constatava: “Até o momento, os resultados efetivos das conversações econômicas globais têm sido bastante reduzidos. A responsabilidade cabe, em grande parte, à postura restritiva dos países centrais em relação às demandas dos países em desenvolvimento, mas também se deve à incapacidade dos últimos em articular uma frente comum nas negociações com os desenvolvidos” (idem). Tal dificuldade era atribuída, por Soares de Lima, à própria diferenciação entre esses países quanto ao grau de desenvolvimento, de integração ao sistema financeiro internacional e de internacionalização da economia, diferenciação esta que situava o Brasil em uma posição superior aos países da parte do globo que se cogitou até denominar de Quarto Mundo. Essa diferenciação seria utilizada pelos países do Norte, conforme se viu

no capítulo terceiro, como estratégia para dificultar a unidade terceiromundista e introduzir a tese, tão combatida pelo Brasil, da “graduação” nos organismos internacionais, tese esta que se aplicaria aos NIC (Newly Industrialized Countries) como o Brasil, Coréia do Sul, México e Índia.

Com efeito, certo otimismo emanava das palavras do Chanceler quando, durante a visita do ministro das Finanças da Argélia ao Brasil, em junho de 1981, declarou (J. Brasília, 03/06/1981) que os países em desenvolvimento deveriam se unir para adquirir “configuração própria” e para “abrir espaços necessários para que os países da América Latina, África e Ásia possam, finalmente, participar de forma equitativa eficaz, de fato, assim como de direito, do processo decisório internacional”. Isto porque “o potencial industrial, tecnológico e financeiro (...) existente nos países em desenvolvimento e seus imensos recursos humanos e naturais abrem a esses países imensas perspectivas para o relacionamento direto, sem recurso às intermediações políticas e econômicas”, e a confiança política entre esses países, segundo Guerreiro, reforçaria a aglutinação “em torno das plataformas comuns, no plano norte-Sul, com vistas ao efetivo estabelecimento da Nova Ordem Econômica Internacional”.

A idéia de realizar um diálogo entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos havia surgido na década de 70 em razão da percepção de que as transformações ocorridas na economia após a Segunda Guerra Mundial haviam tornado obsoletas as estruturas econômicas e comerciais mundiais. Os dois grupos de países começaram, então, a discutir a situação a partir de cinco pontos considerados básicos, a saber, energia, finanças, comércio, tecnologia e questões relacionadas ao desenvolvimento. Os países do Sul defendiam a tese de que todas essas questões estavam interligadas e, portanto, deveriam ser discutidas conjuntamente, de preferência na ONU, para que houvesse progresso nas negociações, enquanto que os países do Norte defendiam discussões em separado, visto que, assim, teriam maior facilidade de exercer pressões. Porém, em que pese os inúmeros encontros e rodadas de negociações, como a ocorrida em Cancun, no México, o diálogo teve poucos resultados práticos e poucas mudanças de opiniões de ambos os lados. Já quase findava o ano de 1981 e uma matéria de *O Globo* (*O Globo*, 01/10/1981) reconhecia que “nem mesmo uma agenda de assuntos a serem debatidos conseguiu o consenso entre os países-membros das Nações Unidas”.

A união entre os países do Terceiro Mundo nos foros internacionais obteve grande visibilidade e destaque político nos anos cinquenta e sessenta. No entanto, a década de setenta já testemunhou um declínio dessa articulação, o que se deveu a vários fatores, dentre os quais, a diversidade de seus componentes no que se refere ao grau de desenvolvimento e de industrialização, o que ensejava diferentes interesses nos foros internacionais, e o surgimento

da OPEP, que alçou os países exportadores de petróleo a um patamar bem superior aos demais no que tange ao poder de barganha internacional. Contribuiu ainda para a marginalização dos países em desenvolvimento o fato, provocado pela globalização, de que os capitais voltaram-se, prioritariamente, para o eixo norte-norte, além da acelerada transformação tecnológica do processo produtivo, que tornou, conforme Sennes, “mais desprezíveis os recursos econômicos tradicionais – terras, matérias primas e mão de obra barata e desqualificada” (op. cit. p. 77-78).

Contudo, essa alternativa, nos anos iniciais do governo, ainda despertava apoio e esperanças de boa parte da imprensa. A *Gazeta Mercantil* (GM, 24/11/1980), no fim de 1980, a respeito da reunião que se realizaria no México, anunciava: “A reunião de cúpula sobre a questão Norte/Sul tem chances de se transformar no grande acontecimento diplomático do próximo ano”. Isto porque o encontro se propunha a “dar um impulso político a negociações vitais para os países em desenvolvimento” e também proporcionaria contatos bilaterais, já que vinte e um presidentes se reuniriam na Cidade do México para debater, conforme o jornal, questões fundamentais para a economia brasileira “como a reformulação do Fundo Monetário Internacional, a valorização dos produtos de base, a retirada das barreiras artificiais ao comércio”. Porém, contrabalançando as expectativas otimistas, afirmava que havia muitas incertezas quanto ao encaminhamento das negociações e “a mais grave” dessas incertezas se referia à “reação da nova administração americana à idéia da reunião”. Segundo o jornal, o governo americano não teria disposição de “potenciar a importância” dessa reunião e “Depois de um ano de reuniões, os países desenvolvidos e o grupo dos 77 sequer chegaram a um mínimo de acordo sobre os procedimentos das chamadas negociações globais ou sobre o temário das discussões”. Por isso, o lançamento da rodada de negociações vinha sendo adiado sucessivamente.

Apesar de tantos motivos para receios, a matéria transmitia a visão otimista do chanceler, que, afirmando não acreditar que “acidentes de percurso” provocariam maiores seqüelas naquele começo de década, avaliava: “Criamos uma imagem, ao longo dos anos, junto aos nossos amigos da América Latina e África, principalmente, que pode ser mantida e sobreviver a um período de dificuldades”. E, por esse motivo, fazia-se um prognóstico otimista sobre o evento do ano seguinte: “Reflexamente, a diplomacia brasileira acredita que poderá manter e ampliar seu cacife nas discussões Norte-Sul (...)”.

Da mesma forma, *O Globo*, o *Correio Braziliense*, o *Jornal de Brasília* e a *Folha de S. Paulo* publicavam manifestações favoráveis à busca desse diálogo. O primeiro afirmou que:

O Itamaraty está levando muito a sério a colocação de suas posições reivindicatórias no diálogo Norte-Sul. Não há pretensão de liderança brasileira mas, sendo as condições econômicas atuais extremamente difíceis, o Brasil está pleiteando um movimento de negociação mais amplo, para dar um impulso político a problemas vitais para os países em desenvolvimento (O Globo, 28/12/1980).

Artigo assinado por Frota Neto (CB, 11/03/1981) no segundo periódico ressaltava a importância do Brasil nesse diálogo “entre o Norte rico e o Sul pobre (...) entre o núcleo e a periferia do sistema econômico internacional”, o que exigia um “novo ordenamento entre as economias capitalistas”. Assim, “Acordar as economias do Norte para a urgência de realização do diálogo, parece ser o ponto central de pronunciamentos futuros do Presidente do Brasil”. Ressaltando o peso do Brasil, completava: “E como o nosso país tem uma presença marcante no Continente, essa expressão de sua ansiedade responde por uma angústia que não é apenas nossa. Nem exclusiva”. E, referindo-se ao movimento dos não-alinhados, afirmava que o Brasil ainda resistia a sair da posição de observador para “assumir uma liderança para a qual vezes sem conta foi convocado”, mas que, caso os alertas do Sul continuassem a cair em “ouvidos surdos” no Norte, então os compromissos e as necessidades brasileiras poderiam se transformar em “algum tipo de coordenação mais ativa”. Em sua coluna, Carlos Conde elogiava a posição brasileira em Cancun como “moderada mas firme” e como “construtiva”, respaldando a idéia de Guerreiro de vincular o diálogo Norte-Sul à confrontação Leste-Oeste, sendo que a piora no primeiro só poderia levar a tensões muito sérias na segunda (J. Brasília, 20/10/1981, p. 11).

Em abril de 1981, a *Folha de S. Paulo* (19/04/1981, p. 5) noticiava o apoio do Brasil ao diálogo Sul-Sul, que deveria promover a cooperação nas áreas de tecnologia, comércio, finanças e energia, tendo, essa iniciativa, surgido na ONU depois que o diálogo Norte-Sul havia entrado “num impasse devido à inflexibilidade das nações industrializadas, especialmente os Estados Unidos”. Dias depois, no mesmo jornal (FSP, 22/04/1981, p. 5), Paulo Francis, em coluna intitulada “Diplomacia do Brasil está na rota certa”, afirmava que, mesmo contrariando os interesses norte-americanos (ou até mesmo por isso), que não viam com bons olhos a campanha do Itamaraty na África em busca de aumentar o comércio com Angola e Moçambique (componentes da “lista negra” de Reagan), o governo estaria fazendo a coisa certa ao procurar mercados “onde houver”, uma vez que as portas do Primeiro Mundo aos nossos produtos se fechavam cada dia mais.

Na volta do tão esperado encontro, Saraiva Guerreiro manifestou-se um pouco decepcionado, pois registrou que tanto o Brasil quanto os demais países subdesenvolvido,

esperavam “algo mais conclusivo do encontro” (OESP, 25/10/1981). Ainda assim, publicou um artigo intitulado “Cancun mantém acesas as esperanças” (JB, 15/11/1981), no qual detectava um “sentimento comum”, uma “disposição psicológica” geral de que o “patrimônio histórico de reivindicações do Terceiro Mundo” encontrasse soluções concretas, que não fossem a “imposição de fórmulas liberais puras”. Afirmava, ainda, que a Assembléia Geral da ONU estaria trabalhando naquele ano “sob inspiração direta de Cancun”.

Porém, anos depois, o próprio chanceler admitia, em um encontro com o chanceler francês, em Paris, a dificuldade do diálogo Norte-Sul em relação ao problema da dívida, conforme registrou Conde em sua coluna (J. de Brasília, 28/08/1984, p. 12), que reiteradamente respaldava a posição do Itamaraty na busca desse diálogo: “Brasil e França começam a admitir clara e francamente: Não existe a menor possibilidade de realizar, a curto prazo uma reunião de cúpula entre países ricos e pobres para debater o problema da dívida externa e buscar soluções exequíveis”. Como sintetizou Adam Watson, referindo-se a esse diálogo, “[...] é notável quão pouco a hegemonia econômica das potências doadoras e sua capacidade de fazer as regras foram modificadas” (2004, p.427).

4.7. Crise econômica e limitações à política terceiromundista

Com o correr dos anos e o aprofundamento da crise brasileira, que levou o governo a recorrer ao FMI, visto que os diálogos Norte-Sul e Sul-Sul não rendiam frutos consideráveis, crescia na imprensa a crítica ou mesmo o ceticismo em relação à política de aproximação com o Terceiro Mundo. O *Correio Braziliense* (06/03/1983), tradicionalmente simpático à política conduzida pelo Itamaraty, registrou o fato: “A diplomacia brasileira tem sido criticada ultimamente com maior energia na chamada ‘grande imprensa’ porque o Itamaraty parte do pressuposto de que somos uma nação em desenvolvimento para levar adiante a política externa”. Endossando essa política, o editor Walter Sotomayor argumentava: “O Itamaraty tem constatado o óbvio, mas injustamente foi acusado de assumir o papel de liderança no Terceiro Mundo e vangloriar-se da condição subdesenvolvida do país”. Concluía afirmando que a chancelaria não fazia outra coisa senão “seguir uma política realista com relação a esse problema”. Segundo ele: “Chamar o Brasil de ‘potência emergente’ não resolve nada”.

De fato, poucos dias antes, *O Globo* (02/03/1983, p. 3) estampara semelhantes críticas. Embora afirmasse que o chanceler havia defendido várias posições “corretas e importantes” por ocasião da reunião da SELA (Sistema Econômico Latino-Americano), em Cartagena,

criticava-o por “insistir no cacoete de nossa política externa de embutir o Brasil no contexto terceiro-mundista, como se estivéssemos condenados a jamais escapar das amarras conceituais do subdesenvolvimento”. Alegando ter o Brasil, apesar de alguns problemas comuns aos países pobres, já ter alcançado desempenho político, sócio-econômico e cultural suficientes para ter acesso a estágios mais avançados do desenvolvimento, adquirindo o *status* de nona economia mundial, contestava uma suposta liderança do país: “É de um artificialismo estridente querermos assumir o papel de representantes do Terceiro Mundo. No máximo, o Brasil estará sendo adequado agindo, eventualmente, como intermediário confiável no diálogo Norte-Sul”.

A atitude do governo, até aquele momento, pautava-se por manter a política de estreitamento dos laços com o Terceiro Mundo, o que foi demonstrado concretamente pela visita do presidente João Figueiredo, em novembro de 1983, a cinco países africanos, a saber, Nigéria, Senegal, Cabo Verde, Argélia e Guiné-Bissau. Há que se registrar que esta foi a primeira visita de um presidente brasileiro àquele continente, e isto realimentou, na imprensa, a polêmica sobre as opções da chancelaria.

O *Jornal do Brasil* (11/10/1983) não deixou de se pronunciar e perguntou: “Que atrativos continua a oferecer o chamado Terceiro Mundo para que o Itamarati alimente um nebuloso projeto de viagem do Presidente Figueiredo à África?”. Considerando que “mutações drásticas na geografia política e econômica do mundo” haviam ocorrido sem que a Chancelaria tivesse apresentado a flexibilidade necessária para processá-las, esse editorial, sob o título “Cultivando Desertos”, afirmava: “Enquanto isso, e apesar dos filósofos, a realidade continua a premiar os realistas e a decepcionar os teóricos. O que se chamava pomposamente de Terceiro Mundo é hoje um mosaico cada vez mais disparatado e de fragilidade evidente”. Após defender o aprofundamento de relações com a Europa Ocidental, EUA e Japão e diagnosticar a situação “penosíssima” em que se encontravam Angola e Moçambique, “entidades políticas que, aparentemente, levam ao êxtase algumas cabeças pensantes do Itamarati”, segundo o editor, finalizava com a questão: “Não seria o momento de reconhecer os erros e efetuar as necessárias correções de rumo?”.

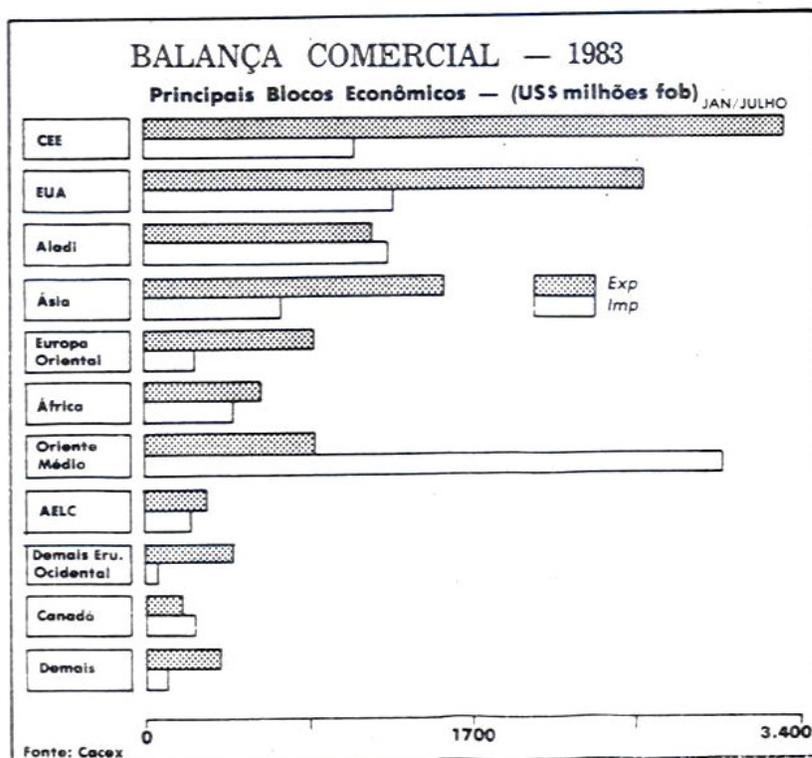
Ilustrativa dessa polêmica foi, também, a pergunta lançada pela *Folha de S. Paulo* (FSP, 12/11/1983) na coluna Tendências/Debates:

Vários críticos acusam a política externa brasileira de ser ambígua, oscilando entre a solidariedade ao bloco ocidental e a aproximação com o 3º Mundo. Eles acham que essa atitude pode revelar-se insustentável a longo prazo, criando a necessidade de posições mais claras e definidas por parte de nossa diplomacia. Qual a sua opinião a respeito? (FSP, 12/11/1983).

Do lado contrário à política do Itamaraty, manifestou-se o empresário e presidente da FEBRABAN (Federação das Associações Brasileiras de Bancos) Roberto Konder Bornhausen, com um texto intitulado “Ao lado dos desenvolvidos”. Primeiramente, repetindo o que outros críticos esporadicamente comentavam, Bornhausen afirmava que a política externa brasileira era assunto discutido apenas no governo e por pequenos grupos interessados na matéria, mas que, “diante da realidade cada vez maior da interdependência econômica” e do aumento de intensidade das comunicações entre os povos, tal assunto deveria ser discutido mais amplamente na sociedade. Em seguida, apresentava seus três argumentos, a saber, “as vinculações culturais, no sentido abrangente, as relações internacionais e as econômicas”. Em suas palavras: “Se olharmos o primeiro aspecto vemos claramente a nossa formação intelectual fortemente embasada na Europa Ocidental e a nossa formação profissional (...) solidamente ligada aos Estados Unidos, onde também se assenta o modelo empresarial (...) (e) a similitude das aspirações da sociedade no que respeita ao modo de vida e padrões de consumo”.

Quanto ao que ele denominou o “aspecto das relações internacionais”, assim argumentou: “a nossa opção pelo regime de liberdade do homem na ação e no pensamento, pelo regime democrático, pelo sistema da livre iniciativa, mais uma vez nos coloca junto dos países desenvolvidos do mundo ocidental, inclusive porque a autonomia do nosso país no grande jogo da guerra é reconhecidamente modesta”. Por fim, no aspecto das relações econômicas, tanto as transações comerciais quanto financeiras, apresentava os números, expressos no gráfico reproduzido abaixo, como argumento para constatar que nossos principais parceiros estavam do lado desenvolvido do mundo. Conforme afirmou, sem dispensar a importância de boas relações com os países vizinhos e o objetivo de “manter relações diplomáticas intensivas e amistosas com os demais países, inclusive do chamado Terceiro Mundo”, considerava “óbvio que o maior benefício” para o país seria manter-se ao lado dos parceiros com maiores afinidades culturais e que proporcionariam maiores proveitos comerciais e financeiros.

GRÁFICO 1 - TABELA APRESENTADA NA COLUNA TENDÊNCIAS E DEBATES



Fonte: FSP, 12/11/1983.

Discordando de Konder Bornhausen, manifestou-se Celso Lafer, na mesma coluna (FSP, 12/11/1983), ao endossar o argumento de Saraiva Guerreiro de que Ocidente e Terceiro Mundo não eram opções excludentes, mas sim complementares na “demanda brasileira de cooperação e recursos externos, necessários para encaminhar os problemas internos (...)”. Afirmava, então, que essa demanda não podia ser:

[...] atendida satisfatoriamente somente pelo jogo das forças de mercado ou pelos tradicionais esquemas e concepções vigentes no plano internacional. Exige igualmente uma vontade de mudança do sistema internacional, que só é viável através da ação de políticas comuns, sobretudo nos foros multilaterais, com outros países subdesenvolvidos que compartilhem, com o nosso, dificuldades econômicas da mesma natureza (...). A superação dos obstáculos à afirmação nacional passa, por isso mesmo, por uma reestruturação da ordem mundial, tal como esta se configura no segundo após-guerra (FSP, 12/11/1983).

Classificando o Brasil como um país intermédio na estratificação mundial, que não possui “apenas um passivo de vulnerabilidade mas o ativo de alguns recursos de poder no

campo diplomático”, Lafer desaconselhava tanto a xenofobia quanto a aceitação acrítica da ordem internacional, e aconselhava a mescla de “**voluntas** da transformação” com “a **ratio** da moderação” (grifos originais) no sentido de promover a paz, a cooperação e a diminuição da “lacuna entre ricos e pobres”. Mesmo se questionando sobre o caráter utópico de tal opinião, julgava necessária essa visão de futuro para a diplomacia não se perder “no dia-a-dia das urgências”.

Dentre essas “urgências” estava o balanço de pagamentos. Diante do aperto financeiro, até mesmo a coluna de política externa do *Jornal de Brasília* (11/11/1983, p. 12), embora se mantivesse fiel no apoio à postura da chancelaria, registrava as dificuldades por que a mesma passava: “Houve pressões de variada ordem para alterar a política para o Terceiro Mundo, mas o general Figueiredo deu mão forte ao Itamaraty para mantê-la”. E citava a visita do presidente ao continente africano como “uma demonstração clara, insofismável, didática até, de que essa política se mantém” e como uma reafirmação “do propósito de não paralisar a ação diplomática por causa das dificuldades financeiras”, pois, mesmo sendo difícil “fazer política externa sem dinheiro”, justamente esses momentos “exigem engenho e arte”. Mas no ano seguinte, a despeito de todo o “engenho e arte” utilizado pelos diplomatas do Itamaraty na promoção comercial, esse colunista registrava (J. Brasília, 12/07/1984, p. 12): “O problema é que a composição da dívida externa, junto ao Fundo Monetário Internacional, exige exportações maciças, com superávit apreciável. Junto aos países industrializados é possível manter esse superávit, mas o carro emperra entre as nações do Terceiro Mundo”.

Nesse ano de 1984, os registros da crise se acentuavam, como se vê na notícia da *Gazeta Mercantil* (GM, 02/03/1984) intitulada “Diplomacia sob tensão política e econômica”, que constatava “uma crise econômica aguda e profunda” e publicava a afirmação do presidente Figueiredo, em mensagem presidencial ao Congresso, de que o “panorama de endividamento externo dos países de Terceiro Mundo (era) muito grave”, o que certamente impunha limites aos resultados econômicos da opção terceiro-mundista. Mesmo assim, o governo fazia questão de ainda afirmar em discursos sua opção diplomática: apoiou as iniciativas do Grupo de Contadora (composto por México, Venezuela, Colômbia e Panamá), que defendia uma saída política interna e a não-intervenção estrangeira nos conflitos da América Central; manteve-se crítico à ocupação da África do Sul na Namíbia e à sua política de Apartheid; e às agressões a Angola e Moçambique, conforme noticiou, sem criticar, esse jornal.

Ainda assim, alguns periódicos se mantinham ao lado do Itamaraty, como o *Correio Braziliense*, que, em meados de 1984, dedicou uma ácida coluna (CB, 18/05/1984) ao

assunto, intitulada “As ‘elites’, e a política exterior”. Nela, Luiz Adolfo Pinheiro, editor internacional, observava a “indiferença ou a hostilidade de setores das ‘elites’ do país” aos rumos da diplomacia, setores estes que o editor considerava “falsas elites”, sendo que a diplomacia gozava do apoio das verdadeiras elites e do apoio popular (“embora o cidadão comum, asfixiado por uma inflação superior a duzentos por cento, não tenha motivos para estar felicíssimo com o Governo em geral”). Esse editor do jornal brasileiro tocava também em ponto que outrora fora objeto de crítica da imprensa liberal-ocidentalista, qual seja, a transferência do Itamaraty do Rio de Janeiro para Brasília, dez anos após a transferência da capital federal: “Desde o momento em que os produtores e executores da política externa brasileira se viram no meio do cerrado goiano era impossível continuar contemplando o mundo com os olhos da Avenida Atlântica (...)”. Ressaltava a maior proximidade “física e espiritual” do Itamaraty com o corpo diplomático estrangeiro como um dos efeitos “imensos e positivos” dessa mudança. Além disso, conforme Pinheiro, o “grito de independência” que permitiu a “descoberta” dos latino-americanos, africanos e asiáticos “a partir do observatório do Planalto Central” não teria sido possível com “a tutela secular dos mandarins da vida mundana do Rio de Janeiro, cuja mentalidade generalizada foi formada com a ideologia do antigo Almanaque Capivarol, de saudosa memória”, elite esta “cujo universo começa na orla marítima do Rio e termina num sítio em Teresópolis – com alguma incursão por Paris e Nova Iorque (...)”. Parte significativa das idéias dessa “elite” seriam transmitidas “por órgãos de imprensa outrora sérios e financeiramente sólidos, hoje a caminho da decadência (...)”, mas as pessoas inteligentes da “elite sem aspas” não endossariam tais idéias, conforme Pinheiro ironizou.

4.8. Sucessão presidencial: continuidade da política para o Terceiro Mundo?

De fins de 1983 até o início de 1985, a discussão acabou por ser alimentada, também, pela aproximação do fim do mandato presidencial, uma vez que os prováveis candidatos tinham a necessidade de expressar suas opiniões para posicionar-se na disputa. Então, as divisões começaram a aparecer não apenas entre os setores tradicionalmente críticos à política exterior da Casa de Rio Branco, mas dentro mesmo do governo. O próprio vice-presidente da República, Aureliano Chaves, ainda “presenciável” pelo PDS, visto que Paulo Maluf ocuparia essa posição apenas no fim do ano seguinte, antecipou que empreenderia menos ênfase no diálogo com o Terceiro Mundo porque, segundo o candidato declarou a um jornal

(OESP, 06/11/1983), “são as potências do Primeiro Mundo que mais recursos oferecem para que o Brasil se livre de suas conhecidas dificuldades econômico-financeiras”. A declaração de Aureliano, conforme registrou esta notícia, “junta-se com voz afinada ao coro dos que, nos partidos, no empresariado, na área militar e na imprensa têm criticado o tom da diplomacia brasileira perante os países em desenvolvimento”. E registrou, também, mais especificamente, de onde vinham tais críticas: nos partidos políticos, o principal crítico seria o senador Roberto Campos, que “considera a inclinação para o Terceiro Mundo uma ação baseada em postura ideológica, sem base pragmática”, e lideraria uma corrente que pedia certa mudança de rumo no sentido de privilegiar as relações com os países desenvolvidos; no meio empresarial, o presidente da FIESP (Federação das Indústrias no Estado de São Paulo), Luiz Eulálio Bueno Vidigal, defendia a mesma posição; na imprensa, “alguns dos mais influentes jornais brasileiros também têm feito reparos à atual conduta diplomática do Brasil”. Concluía esta notícia, publicada em jornal que se incluía entre estes últimos citados, com uma ironia que seria recorrente na imprensa, a saber, a menção aos “barbudinhos do Itamaraty”:

Todas essas opiniões têm sensibilizado setores das Forças Armadas, preocupadas sempre com a indicação de que estaria em curso uma diplomacia de base ideológica. Esse tom seria dado pelos hoje já famosos ‘barbudinhos’ um grupo de jovens diplomatas que ancorou no gabinete do ministro Saraiva Guerreiro e que manteria o chanceler prisioneiro de suas idéias exóticas. Guerreiro rejeita esse tipo de observação garantindo que possui pleno comando sobre os ‘**barbudinhos**’ (grifo nosso) (OESP, 06/11/1983).

No debate sobre sucessão presidencial e política externa, o diplomata Meira Penna não poderia deixar de se manifestar. E o fez no artigo “A Nova República e a política externa” (OESP, 17/12/1984), no qual declarava estar com “bastante receio da demagogia que se (alastrava) no rastro da campanha eleitoral”, uma vez que tanto Tancredo Neves (que o autor do artigo afirmava apoiar), quanto Paulo Maluf, estariam usando uma retórica demagógica e provavelmente seguiriam “o mesmo triste caminho oportunístico (do) nacionalismo subdesenvolvido”, no qual a “demagogia terceiromundista seria uma saída normal”, com vistas a “fazer engolir pela opinião pública a pílula amarga dos arrochos e apertos necessários para pôr a economia em ordem”. Um dos indicadores de que seria esse o “caminho esburacado a ser tomado”, segundo Meira Penna, seria o fato de que os seminários promovidos sobre o tema, inclusive o da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos

Deputados²⁵, sempre haviam convidado a falar “os mesmos membros da panelinha subdesenvolvida, os srs. Celso Furtado, Hélio Jaguaribe, Celso Láfer (sic), etc”. A esse respeito, perguntava: “Por que não chamaram, para contra-argumentar, velhos diplomatas experimentados e certamente mais entendidos em matéria de política externa, como, por exemplo, o senador Roberto Campos ou o embaixador Pio Correa?”.

Em sentido oposto, manifestaram-se o *Correio Braziliense* e o *Jornal de Brasília*. O primeiro, no editorial “A nova diplomacia” (C. Braziliense, 06/02/1985), entusiasmava-se com a viagem de Tancredo Neves, já escolhido pelo Colégio Eleitoral, ao México, cujos desdobramentos, conforme se disse, iriam “se refletir num alinhamento renovado, colocando maior massa diplomática nas agendas do Grupo de Contadora e do Grupo de Cartagena, sem prejuízo de maiores atenções para o Grupo de Países Não-Alinhados, que se vem batendo pelo desarmamento mundial”. E, após explicar o significado desses três grupos de países, atribuindo-lhes “firmes propósitos” e poder de pressão e de mobilização internacional, sentenciava: “O triângulo formado por Contadora, Cartagena e os Não-Alinhados constitui ponto de apoio para revisão brasileira em nível de Terceiro Mundo, e para cuja implementação Tancredo Neves há de ter colhido subsídios valiosos em sua passagem (pelo) México, para fins de reorientação da bússola que implantar no Itamarati”. Há que se perguntar por que se fala em “revisão” e “reorientação”, tendo em vista que o MRE já privilegiava essa área, conforme o próprio jornal habitualmente reconhecia. É possível que considerasse tal política tímida, como certos setores costumavam julgar.

Igualmente referindo-se à viagem acima mencionada, na qual houve uma parada em Washington, Carlos Conde, do segundo periódico (J. Brasília, 23/02/1985, p. 12) mencionado, expressou-se, receando que a opção de Tancredo não fosse exatamente aquela que previa o artigo anterior:

Na minha opinião, a importância que Tancredo Neves tem dedicado ao diálogo com os Estados Unidos é muito grande. Essa definição tornou talvez exagerada a linguagem utilizada pelo presidente eleito na sua passagem por Washington, mas o Itamaraty, que geralmente tem uma boa noção das medidas, saberá repor as coisas nos seus devidos lugares (J. Brasília, 23/02/1985, p. 12).

Mas, em geral, acreditava-se que o candidato da Aliança Democrática devesse manter a política para o Terceiro Mundo, enquanto que o candidato do PDS provavelmente aumentaria a ênfase nas relações com o Primeiro Mundo.

²⁵ A íntegra desse seminário, realizado no Plenário da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, de 28 a 29/11/1984, presidida pelo deputado Pedro Colin, encontra-se publicada no livro “Encontro de Política Externa”, Centro de Documentação, Coordenação de Publicações, Brasília, 1985.

A sucessão presidencial, conforme se noticiou, causou preocupação no MRE no sentido de que houvesse uma guinada muito significativa, e a política para o Terceiro Mundo, declarada reiteradamente na imprensa pelo chanceler e outros membros da casa como prioritária, poderia ser objeto de reparo. A esse respeito, o professor do IUPERJ (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro) Alexandre de S. C. Barros registrava, em artigo no *Jornal do Brasil* (30/12/1984) intitulado “Política externa – A casa em polvorosa”, que o Itamaraty, temendo a indicação de um ministro de “fora da casa”, já que isso era cogitado nos meios de comunicação²⁶, havia transferido a formulação da política externa para o secretário-geral, regimentalmente um funcionário de carreira. A partir desse fato, tecia algumas considerações: primeiramente, em virtude da transição política, avaliava que aumentaria a importância dos condicionantes internos na “fixação da agenda para os próximos anos”, que, segundo ele, era praticamente monopolizada pelo Itamaraty, em que pese a legitimidade auferida pela política formulada e implementada por essa casa; em seguida, diagnosticava: “O grande problema a ser enfrentado é a ambigüidade do Brasil entre o primeiro e o terceiro mundos. Até agora, o país conseguiu se manter mais ou menos nos dois mundos, acomodando-se naquele que mais lhe convinha, dependendo do assunto tratado”; por fim, considerava que a prioridade latino-americana deveria ser mantida, uma vez que, além de ser a vizinhança imediata, tratava-se de uma área promissora em matéria de comércio e relações políticas, tendo em vista o processo de democratização que se anunciava.

Enfim, as relações do Brasil com o Terceiro Mundo ao final do governo Figueiredo eram vistas de forma diferente pelas duas correntes da opinião pública – a liberal-ocidentalista e a universal-independentista –, mas havia um ponto de convergência: o reconhecimento de seu declínio e o desânimo em relação às mesmas, em contraste com o caráter promissor que haviam apresentado anos antes. Mesmo ainda apoiando a estratégia, a corrente universal-independentista reconhecia as limitações que lhe eram impostas pela nova conjuntura.

²⁶ O que de fato veio a ocorrer, com a indicação do empresário Olavo Setúbal por Tancredo Neves, que praticamente não havia sido cogitado na imprensa para esse cargo. Da mesma forma, um ano depois, foi substituído por Abreu Sodré, também de “fora da casa”, escolha pessoal do presidente Sarney. Os nomes cogitados, segundo o jornalista Carlos Conde, seriam: os senadores Roberto Campos e Luiz Vianna Filho, caso o escolhido fosse Maluf, e Fernando Henrique Cardoso, Renato Archer (indicado por Ulysses Guimarães), Celso Lafer e Marco Maciel, se a escolha do Colégio fosse por Tancredo Neves.

CAPÍTULO 5

A OPINIÃO PÚBLICA E O EIXO REGIONAL: AS RELAÇÕES BRASIL - ARGENTINA

Uma mudança importante que se processou na política externa brasileira na década de 80 foi a escolha da América Latina como área prioritária. Por mais que, no discurso, essa área nunca tenha deixado de ser considerada importante, devido mesmo à contigüidade territorial, na prática, foi o governo de Figueiredo que impulsionou a aproximação, a partir de iniciativas concretas como a realização de várias visitas aos países do subcontinente, incrementando a chamada diplomacia presidencial¹, e a chegada a bom termo do desentendimento com a Argentina em torno da usina de Itaipu, acontecimento que abriu as portas para uma convergência maior.

5.1. “Olhe o mapa”!

Ao realizar, na Venezuela, a primeira visita oficial ao exterior, no primeiro ano de governo, e na Argentina, a segunda, o presidente Figueiredo quis demonstrar com ênfase a escolha: “Olhe o mapa”, respondeu, quando perguntado por um jornalista por que escolhera a Venezuela como primeira visita, ao invés dos Estados Unidos (GM 09/11/1979).

Esta aproximação foi coroada no governo Sarney, com a assinatura de vários tratados, como a Declaração de Iguazu, em 1985, e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, em 1988, documentos que deram origem ao processo de criação do Mercosul.

As relações entre o Brasil e a Argentina, desde a formação dos dois países como Estados nacionais soberanos, no início do século XIX, sempre oscilaram entre momentos de maior rivalidade e outros de esforços de aproximação. O fato de ser o Brasil a única monarquia em um continente povoado por repúblicas, muitas delas enfrentando ferrenhas lutas internas pelo poder, provocava receios de possíveis pretensões hegemônicas da única ex-colônia lusitana na região, além de tudo um gigante territorial. Apesar de todas as desconfianças e rivalidades, algumas delas herdadas das ex-metrópoles ibéricas, como a disputa territorial na região das Missões, os dois países administraram bem as relações de

¹ Cf. Danese, que define tal termo como a tendência de se utilizar as visitas presidenciais para alavancar certas vertentes da política externa, “A América Latina foi a área por excelência da diplomacia presidencial de Figueiredo [...]” (1999, p. 359).

forma a nunca chegarem ao conflito armado. E, com efeito, na única guerra em que o Brasil tomou parte no continente, iniciada em 1864, esteve ao lado da Argentina, além do Uruguai, formando a Tríplice Aliança, que derrotou o Paraguai.

Portanto, a proclamação da República brasileira, em 1889, ao equiparar as formas de governo, contribuiu para arrefecer os ânimos e as rivalidades, tanto que o vizinho platino logo reconheceu o novo governo, em seis de dezembro do mesmo ano, antes dos demais países. Contribuiu para isso também o fato de que as negociações para resolver o litígio em torno do território das Missões (ou Palmas) já se haviam encaminhado meses antes, com a assinatura de um tratado que submetia o litígio à arbitragem norte-americana, que posteriormente favoreceu as pretensões brasileiras (CERVO e RAPOPORT, *op.cit.* p. 298-299). A partir daí, houve sensível melhora nas relações, apesar de algumas disputas comerciais recorrentes, disputas essas que não impediram que o comércio bilateral aumentasse progressivamente, com as importações de produtos argentinos pelo Brasil (sobretudo do trigo), por exemplo, ocupando o terceiro lugar, atrás apenas da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos (*idem, ibidem*, p. 305).

A paz entre os vizinhos chegou a ser ameaçada por alguns incidentes, como o famoso telegrama falsificado pelo ministro do Exterior argentino, Estanislau Zeballos, que tentou jogar o Chile contra o Brasil, mas a farsa foi desmascarada a tempo pelo Barão do Rio Branco. Este incidente teve como pano de fundo o processo de reequipamento bélico do subcontinente, objeto de disputa das indústrias armamentistas européias, sobretudo francesas e alemãs.

Nas primeiras décadas do século XX, as relações bilaterais seguiram bem administradas, mas com a permanência de rivalidades e constante vigilância entre os dois países. À Argentina, que tinha o Chile como permanente contendor, não interessava acirrar conflitos com o Brasil. Economicamente, havia complementaridade entre os dois países, além de não competirem por espaço no mercado mundial, visto que exportavam diferentes produtos. Mas ainda assim, as relações privilegiadas do Brasil com os Estados Unidos e da Argentina com a Grã-Bretanha, acabavam por afetar um pouco a concordância entre os sul-americanos, quando a rivalidade comercial entre essas potências os colocava em campos de influência distintos, visto que a potência americana tentava ocupar espaços antes europeus e rivalizava comercialmente com as exportações argentinas (*idem, ibidem*, 1992, p. 310-311).

Cervo afirma que, a partir da Primeira Guerra Mundial, o processo de industrialização que se acelerou nos dois países “possibilitou o desenvolvimento de outras contradições, a fomentar nos dois países tendências favoráveis à aproximação ou ao conflito, segundo as

mudanças ocorridas, internamente, em suas situações políticas e/ou em suas relações com os Estados Unidos” (idem, *ibidem*, 1992, p. 311-312). Mas as trocas comerciais entre os dois países, em que pesem rivalidades ocasionais ou mesmo a diferença de posição na Segunda Guerra, com o Brasil se posicionando ao lado dos aliados e a Argentina mantendo-se neutra, cresciam exponencialmente, tornando-os interdependentes. Tal interdependência ensejou até mesmo a proposta da formação de uma união aduaneira, na década de quarenta, que foi atrapalhada pela guerra mundial. No início da década seguinte, tentativas de formação de um novo pacto ABC, que promovesse a aproximação política e a cooperação econômica entre os dois países e o Chile, frustraram-se. Mas em 1959, ocorre a reaproximação, que introduz um limitado programa de cooperação econômica e promove o início das negociações para o estabelecimento da ALALC. (ALMEIDA, 1999, p. 150). Nessa mesma década, o presidente Arturo Frondizi apóia a OPA proposta por Juscelino Kubitschek, dando mais alento ao entendimento.

Na década de sessenta e setenta, o governos militares de ambos os lados (com as exceções dos governos civis de Arturo Illia, entre 1963 e 1966, de Hector Câmpora, Juan Domingo e Isabelita Perón, entre 1972 e 1976) afinavam-se ideologicamente em torno do anticomunismo, mas, embalados pelos projetos de potência regional e pelos conceitos geopolíticos, agora alimentados pelo poder nuclear, cultivaram rivalidades, além de algumas disputas comerciais. A necessidade de infra-estrutura para o projeto de desenvolvimento brasileiro, que passava pela criação de várias usinas hidrelétricas, como a binacional de Itaipu (Brasil - Paraguai), alimentou divergências entre os vizinhos. Tais divergências começaram a ser negociadas no meio da década, mas só foram concluídas em 1979, abrindo espaço para o entendimento em outras áreas.

Em estudo que aborda as relações entre Brasil e Argentina na segunda metade do século XX, Carlos Eduardo Vidigal (2007) propõe duas grandes fases, denominadas de “primeiro ensaio de integração”, entre 1958 e 1962, e de “construção do entendimento”, entre 1962 e 1986. Esta última, por sua vez, é subdividida em outras fases menores, a partir da constatação de diferentes fatores a interferir no entendimento. Entre 1962 e 1966 teria havido um “afastamento e reaproximação”, quando o golpe militar de 1962, que depôs Arturo Frondizi da presidência argentina, encetou a ruptura do ensaio de integração iniciado em 1958, tendo em vista o descompasso entre os regimes políticos dos dois países – lá, um militar e, aqui, um civil de tendências reformistas – e a crise política brasileira no governo Goulart . Mas, em fins de 1963, com a posse de Arturo Illia no país vizinho, houve melhoras nas relações, ainda que discretas. Um novo golpe militar, no Brasil, desta vez, viria diferenciar

novamente os regimes políticos, em 1964, mas os interesses recíprocos na área econômica e comercial permitiriam uma reaproximação.

O período entre 1966 e 1972 foi chamado por esse autor de “O aprendizado do diálogo”. Mais um golpe militar, do lado de lá, sintonizou novamente os regimes políticos, em uma base econômica que já tendia para a convergência, e a “conjuntura de *détente* e a onda nacionalista na América Latina [levaram] à assinatura do Tratado da Bacia do Prata (1969)” (idem, *ibidem*, p.317). Porém, diferentes visões de mundo se evidenciaram nas negociações a respeito do aproveitamento hidrelétrico da Bacia, diferenças essas amenizadas por esforços das chancelarias em 1970 e 1971. Em 1972, quando as forças tendiam para o entendimento, a passagem do regime militar ao civil, com o retorno do peronismo ao poder (sucessivamente com Cãmpora, Perón, que retorna de dezoito anos de exílio na Espanha, e Isabelita, viúva e vice-presidente que assume em 1974, após a morte do marido), afetou negativamente o entendimento.

Entre 1972 e 1976, fase denominada “As dificuldades do diálogo”, fatores como as diferentes respostas dadas à difícil conjuntura internacional do início dessa década, assim como o crescimento acelerado da economia brasileira e o reconhecimento da preponderância do Brasil na América do Sul, significaram um problema no relacionamento bilateral. Mas houve convergências no que se refere aos interesses voltados ao desenvolvimento, das concepções sobre o lugar dos países em desenvolvimento no cenário internacional e da necessidade de cooperação na luta contra os movimentos de esquerda, além da permanência de interesses econômicos e comerciais recíprocos.

A fase de “Superação das dificuldades” se verificou, ainda de acordo com Vidigal, entre 1976-1979, marcada pelo último ciclo militar na Argentina, com a ascensão de Jorge Videla ao poder. Embora tenha suscitado receios brasileiros no início, o novo governo vizinho voltou-se para o entendimento, com a valiosa contribuição do embaixador designado a servir em Brasília, Oscar Camilión. Ainda que permanecessem rivalidades e desconfianças nos meios militares, “o acumulado histórico bilateral foi fortalecido pela aproximação dos militares na área nuclear e de segurança” (idem, *ibidem* p. 318). A chegada de Figueiredo ao governo, como se disse, com a solução do contencioso de Itaipu e Corpus, foi o ponto alto do entendimento.

A última fase proposta por Vidigal, 1980-1986, denominada “Consolidação do entendimento”, é abordada ao longo da tese, mas cabe apontar como pontos centrais a confiança recíproca gerada nos meios militares pelo posicionamento brasileiro em relação à

Guerra das Malvinas e à posterior representação brasileira dos interesses argentinos em Londres.

Além da periodização, tendo como referência o conceito de “forças profundas”, de Renouvin e Duroselle, sejam tais forças de natureza geográfica, econômica, axiológica ou política, esse autor sumariza as forças favoráveis e contrárias à cooperação e integração regional:

As forças favoráveis podem ser resumidas nos seguintes pontos: a continuidade territorial, a interação comercial, a integração como valor, a tomada de consciência quanto ao efeito negativo dos valores vinculados à rivalidade histórica, o desenvolvimento econômico brasileiro, a compreensão acerca dos limites representados pelas estruturas hegemônicas de poder e a convergência em matéria de segurança. As forças contrárias ao processo seriam: a permanência de valores ligados à rivalidade conflituosa, o advento do pensamento geopolítico no meio militar dos dois países, a evolução errática do processo político argentino (em comparação a uma maior estabilidade política no Brasil, sem ignorar os problemas políticos brasileiros), a internalização dos conceitos cepalinos (que eventualmente constrangiam o processo de integração), as atitudes da diplomacia argentina diante do Brasil e as atitudes diante dos Estados Unidos (idem, ibidem, p. 316).

Enfim, do ponto de vista do contexto internacional, o incremento das relações com a Argentina, em particular, e com a América do Sul, em geral, foi facilitado por algumas mudanças que se operaram nesse período e dificultado por outros. Primeiramente, as crises econômicas, tanto as petrolíferas, como as do endividamento e da súbita elevação das taxas de juros, assim como o processo de globalização, que acentuou enormemente o fosso tecnológico que separava os países ricos dos pobres, fez com que se sepultassem de vez os sonhos de potência econômica e militar, tanto argentinos quanto brasileiros, e se limitassem as opções, tornando a integração regional uma das poucas estratégias viáveis de enfrentamento da internacionalização da economia. No entanto, o mesmo endividamento reduziu as possibilidades de intercâmbio, incentivando a adoção de medidas *ad hoc* que, muitas vezes, para salvar interesses nacionais imediatos, comprometia o futuro de uma possível integração.

Dessa forma, a prioridade internacional latino-americana, eleita na gestão de Figueiredo e Guerreiro, encontrou diferentes *inputs* nas alterações do contexto internacional e interno de cada país, como se viu.

5.2. A solução do contencioso de Itaipu: portas abertas para a aproximação

Ao anunciar-se o governo Figueiredo, era praticamente um consenso na imprensa de que não haveria grandes mudanças com a passagem do comando do Itamaraty das mãos do Chanceler Azeredo da Silveira para Saraiva Guerreiro, apenas “aperfeiçoamento” (CB, 19/01/1979) ou “desdobramentos” (J. Brasília, 02/02/1979) da política anterior, caracterizada, conforme seus formuladores, pelo pragmatismo, ecumenismo e não-alinhamento automático.

A questão mais premente que se colocava em termos de política externa era a solução do contencioso com a Argentina a respeito do aproveitamento dos rios da Bacia do Prata, como o próprio chanceler reconheceu na imprensa (GM, 23/04/1979). Esse conflito já vinha sendo negociado no governo de Ernesto Geisel, sob a gestão do chanceler Azeredo da Silveira, sem haver obtido sucesso. A construção da Usina de Itaipu, do lado brasileiro, e de Corpus, do lado argentino, no Rio Paraná, exigia a compatibilidade técnica das duas propostas, envolvendo, além dos governos desses dois países, o do Paraguai.

Ao assumir a pasta do M.R.E., Saraiva Guerreiro recebeu como principal missão desatar os nós da negociação, não só porque Figueiredo elegera a América Latina como área prioritária, mas também, secundariamente, porque o presidente, por ter laços afetivos com a Argentina, onde residira anteriormente, empenhou-se pessoalmente na tarefa². No mês de outubro de 1979 a tarefa estava concluída.

Os reflexos da iniciativa de aproximação com a Argentina, ocorrida no começo do governo Figueiredo, foram entusiasticamente saudados pela imprensa, parlamentares e empresários. Entusiasmo este que contrastava com as ácidas críticas tecidas ao que se considerava teimosia e intransigência de Geisel e, particularmente, de Azeredo da Silveira, na condução fracassada daquelas negociações. A esse respeito, o *Jornal do Brasil* afirmava: “o sucessor do Chanceler Silveira poderá retomar a discussão, felizmente, do ponto zero. As negociações, a partir de 15 de março, estarão desobstruídas de um ‘technicalismo’ estéril e até contraproducente.(...) [O sucessor] retomará as negociações desbastadas de maus humores e intransigências pessoais” (JB, 21/02/1979). Meses depois, a *Gazeta Mercantil* criticava o fato de que “durante muito tempo os dois países (seus governos, pelo menos) faziam uma (...) tão grande futrica verbal e emocional” (GM, 30/11/1979). Alertava ainda que: “a integração pode ser feita com naturalidade, desde que não haja excesso de geopolítica, nem divagações metafísicas a respeito de pretensões hegemônicas” (GM, 30/11/1979).

² João Batista Figueiredo residiu em Buenos Aires em 1932 e 1933 e, em sua visita, foi preparado um “roteiro saudosista” de visitas aos locais que ele freqüentava. C. Braziliense, 10/05/1980.

O apoio ao restabelecimento de relações amistosas entre os dois grandes vizinhos foi um dos poucos temas que provocou praticamente um consenso entre setores tão divergentes em termos de política externa, e era exaltado não só pelo seu significado imediato, mas também como provável ponto de partida para a integração da América do Sul e mesmo da América Latina.

Ainda na gestão Azeredo da Silveira, a *Gazeta Mercantil*, embora elogiasse vários aspectos da diplomacia brasileira, lamentava que: “o congelamento das negociações em Itaipu/Corpus surge como uma penosa exceção. E assim se apresenta basicamente porque, embora exceção, é sem dúvida, o ponto mais importante da política externa brasileira e argentina”. Para esse periódico, “o que está em jogo é algo muito mais importante do que duas usinas. (...) é preciso considerar que Brasil e Argentina possuem pesadas responsabilidades na organização do futuro da América do Sul inteira” (GM, 25/07/1978).

No mesmo sentido, o senador Roberto Saturnino, dois anos depois, na *Folha de S. Paulo* (13/07/1980, p. 11), expandia o significado dessa união para o âmbito mundial: “[...] o acordo Brasil-Argentina parece ser a peça fundamental do sistema sul, e que certamente vai se ramificar para a África e para o restante da América Latina. O que trará um distanciamento maior no seu [do Brasil] relacionamento com os Estados Unidos”.

5.3. Complementaridade econômica e mudança na geopolítica

Por ocasião das solenidades de posse de Figueiredo, os jornais já apontavam como alvissareiro o envio, pelo General Jorge Videla, então presidente da Argentina, do Chanceler Carlos Washington Pastore como chefe da delegação de seu país, pois se previa que, paralelamente às festividades, os titulares do mais alto posto das chancelarias poderiam retirar da estaca zero as negociações sobre o Alto Paraná (OESP, 09/02/1979, p. 7).

Posteriormente, quando anunciada uma visita do presidente brasileiro ao país vizinho, fato que não ocorria havia 45 anos (BANDEIRA, 1995), houve positiva repercussão. Ampla cobertura se deu aos preparativos e à visita em si, ocorrida em maio de 1980. Dizia-se que a aproximação “poderia significar uma mudança nos conceitos geopolíticos da Escola Superior de Guerra que, por sua vez, norteiam as atividades do Ministério das Relações Exteriores” (FSP, 18/02/1980); que significaria a entrada do “Brasil na idade da razão” (CB, 10/05/1980); e que a visita iria “constituir-se no marco de uma nova política” (O Globo, 11/05/1980, p. 7) e

o fato de que, da viagem de Figueiredo iria ‘resultar uma união de forças importantes no Continente e que vão contar cada vez mais nas relações internacionais’ (FSP, 23/03/1980).

A imprensa ressaltava a todo tempo a importância econômica das relações entre os dois países. Ainda que se ponderasse sobre alguns problemas, como o receio manifesto por alguns setores nacionalistas argentinos de que o Brasil pretendesse praticar um papel neo-colonialista, ao pretender exportar produtos industrializados em troca de matérias primas (OESP, 07/05/1980, p. 3), a ênfase sempre recaía sobre os aspectos positivos, tais como: a complementaridade da agricultura (trigo, maçãs e azeitonas por café, cacau e laranjas), a necessidade argentina de minérios brasileiros (ferro e manganês) (GM, 13/05/1980) e a necessidade brasileira de gás natural e petróleo daquele país (OESP, 28/12/1979, p. 3); aproveitamento de recursos hídricos e intercâmbio médico e científico (JB, 03/05/1980); a possibilidade de uma união subcontinental conferir, aos países participantes, maior peso e presença no cenário internacional e nos foros multilaterais do que sua atuação individual (OESP, 28/12/1979, p. 3).

Afirmava-se que “o comércio entre ambos (era) o mais profícuo que existe hoje [1979] entre dois países do Terceiro Mundo” (GM, 29/05/1979) e criticava-se o fato de que, até aquele momento, a iniciativa privada havia sido muito mais eficiente do que os governos:

Se os governos tivessem o mesmo empenho, a mesma tenacidade, a mesma tolerância que as empresas brasileiras e as argentinas têm demonstrado, ao longo dos últimos anos, (...) o contencioso Itaipu/Corpus seria, parafraseando o ministro Delfim Netto, um tema para diplomatas desocupados. (...) Tal amadurecimento na relação entre pessoas privadas ocorreu inversamente proporcional ao crescimento do ressentimento político dos dois governos (GM, 29/05/1979).

Falava-se, gradativamente, da redução das barreiras alfandegárias e da possibilidade de criação de um mercado comum, caminho para uma futura integração, que, em alguns arroubos de otimismo, previa-se mais rápida do que de fato viria a ocorrer. Assim vislumbrou *O Estado de S. Paulo* no artigo intitulado “Integração continental, objetivo de Figueiredo”:

É possível, até, que ambos os lados venham por enquanto a minimizar a extensão do que pretendem realizar, mas não constituirá surpresa se em 1982 ou 83 uma verdadeira reviravolta se cristalizar nas relações argentino-brasileiras e um portenho bigodudo qualquer desembarque em Washington, significativamente, com um passaporte comum, ao tempo que um bem-escanhado brasileiro desembarque no Oriente Médio com a mesma documentação (OESP, 28/12/1979, p. 3).

Essa almejada integração não era vista como uma contraposição à ALALC (Associação Latino Americana de Livre Comércio), e sim como uma forma de dinamizá-la, pois se dizia que esta mal havia saído do papel, que estava “praticamente paralisada” (JB, 19/05/1980, p. 11). Conforme a *Gazeta Mercantil*: “(...) os dois países, que são economicamente os mais fortes da área e que começam a antever a perspectiva de um mercado comum, têm agora o dever de dinamizar a ALALC, tirando-a do limbo em que se encontra há tantos anos” (11/03/1980). Em editorial, anos depois, o *Jornal do Brasil* (15/01/1984, p. 10) reforçava essa idéia, afirmando que a integração latino-americana era “uma retórica que dura decênios sem que haja produzido outros resultados além de pronunciamentos bombásticos”.

Com efeito, em estudo que aborda as organizações internacionais, Ricardo Seitenfus explica que a associação, criada a partir de tratado constitutivo firmado em 1960, na cidade de Montevidéu, com o objetivo de criar uma área de livre comércio sob inspiração das sugestões da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) nas Nações Unidas, não obteve sucesso. Conforme o autor, “a liberdade concedida aos Estados-Partes e a ausência de constrangimento formal para que os prazos fossem cumpridos levaram a ALALC ao descrédito” (SEITENFUS, op.cit. p. 279). Tanto que, no ano de 1980, ela foi substituída pela ALADI (Associação Latino-americana de Desenvolvimento e Integração), que buscava um enfoque mais abrangente do que apenas o estabelecimento do livre comércio, que seria a integração. Tampouco essa sucessora obteve grande sucesso na empreitada.

Além do apoio da imprensa, empresários e parlamentares também saudavam a reaproximação. O então senador Paulo Brossard, por exemplo, criticou o fato de a oposição não ter sido convidada a integrar a delegação e disse: “A verdade que entra pelos olhos é de que Brasil e Argentina constituem, ambos, somadas as suas riquezas, somadas as suas potencialidades, somadas as suas energias, um extraordinário mercado, constituem uma verdadeira potência, no mais amplo sentido” (JB, 08/05/1980, p. 11). Um pouco mais comedido, o presidente de uma associação empresarial afirmava que se devia prosseguir com as iniciativas da ALALC, experiência que, segundo ele, “se alternou em períodos de frustração e de grandes expectativas, mas que de agora em diante, em termos bilaterais, tudo indica poderão ser sempre bem-sucedidas”³.

³ Artigo intitulado “Missão Empresarial”, de Einar Alberto Kok, empresário e então presidente da Associação da Indústria de Máquinas e Equipamentos e do Sindicato Interestadual da Indústria de Máquinas (FSP, 1º/06/1980).

Os empresários, por sua vez, quando da concretização da viagem, tiveram lugar na comitiva que acompanhou Figueiredo a Buenos Aires, onde promoveram o Encontro de Cooperação Econômica, no qual várias companhias transnacionais, como a Volkswagen, iniciaram um processo de redefinição de suas estratégias para a América Latina (CERVO e RAPOPORT, op.cit. p.319).

Do ponto de vista político, era ressaltada, positivamente, mas com certa parcimônia, a possibilidade do processo brasileiro de democratização influenciar os caminhos políticos da Argentina _ que buscava um programa de institucionalização_ devido à semelhança entre os dois contextos. A *Gazeta Mercantil* considerava que:

O Brasil é, neste momento, o parceiro ideal para que a Argentina mantenha um diálogo potencialmente proveitoso (...). Certamente os regimes chileno e uruguaio jamais poderão servir de parâmetro para os governantes argentinos assim como é bastante provável que não pretendam correr o risco de ouvir lições de democracia por parte de venezuelanos ou mexicanos (GM, 27/12/1979).

O *Jornal de Brasília* ponderava que os dois presidentes defenderiam a democracia, mas fariam ressalvas “a qualquer política de direitos humanos que constitua algum tipo de ingerência nos assuntos internos das nações” (J. Brasília, 15/05/1980, p. 11).

Vislumbrava-se, também, a possibilidade de repercussão política em outros países: “Será interessante observar o que vai acontecer no cone sul da América Latina caso a abertura brasileira e a institucionalização argentina dêem certo”; sobretudo aqueles sob regimes autoritários, como Uruguai: “em sua empedernida perspectiva autoritária”; e Chile, no qual: “o regime do general Pinochet tem um certo imobilismo institucional” (GM, 27/12/1979). Na mesma direção apontavam o *Jornal de Brasília*: “De Buenos Aires se percebe bem que a redemocratização do Brasil terá um profundo efeito no Cone Sul” (J. Brasília, 18/03/1979); e também a *Folha de S. Paulo*: “(...) a visita presidencial à Argentina define a passagem de um padrão de relacionamento de confronto entre regimes fechados para uma fase de cooperação bilateral, em clima de distensão” (FSP, maio de 1980, dia ilegível).

Além da possibilidade de influência recíproca entre o processo de “abertura” (no Brasil) ou “institucionalização” (na Argentina), o jornal *O Estado de S. Paulo*, coerente com sua linha editorial, ressaltava a importância da união bilateral para conter o avanço das forças marxistas, que poderiam provir da América Central, e para “tomar em suas próprias mãos a defesa da sua integridade política e ideológica tradicional” (OESP, 08/05/1980). Mas esse tipo de preocupação não era contraditório em outros jornais àquele momento.

Por fim, outras conseqüências políticas que se ressaltavam era que a união bilateral iria concretizar a necessidade de substituir “a anacrônica hipótese do conflito permanente [pela] lógica moderna da cooperação para o bem comum, não só bilateral, mas regional’ (GM, 13/05, 1980), expulsar “o fantasma das políticas hegemônicas” (JB, 19/05/1980) como também “preencher o vazio de poder na América do Sul e fazer como que o continente fosse ouvido nos centros de poder mundial” (O Globo, 11/05/1980, p. 7).

De fato, a assinatura de tratados de cooperação na área de energia nuclear e da indústria bélica constituía-se em relevante aval dos governos ao sepultamento das rivalidades e das concepções geopolíticas.

Enfim, até mesmo um jornal tradicionalmente crítico da política conduzida pelo Itamaraty, como *O Estado de S. Paulo*, resumia o endosso que era dado à aproximação com o vizinho platino: “A competência com que o Sr. Saraiva Guerreiro repôs em termos civilizados o diálogo com a Argentina é suficiente para justificar aplausos à sua gestão(...). Não há Itaipu que valha briga com os argentinos” (OESP, 19/10/1981).

5.4. Crise econômica reduz a euforia

A euforia e o apoio a uma futura integração no Cone Sul, a partir dos entendimentos com a Argentina, começam a mostrar sinais de dissipação a partir do ano de 1981. Em fevereiro desse ano, cerca de oito meses após a visita de Figueiredo a Buenos Aires, o jornal *O Estado de S. Paulo* (OESP, 08/02/1981, p. 7), em artigo intitulado “Argentina é só esperança ainda”, arriscava um balanço, tomando como parâmetro os prognósticos da imprensa portenha no momento da visita, que, assim como a brasileira, era marcada por genuína empolgação. Esse periódico ressaltava que, apesar dos onze acordos assinados entre os dois governos⁴, do decidido apoio do General Jorge Videla e de sua equipe econômica (que, pelas características autoritárias do regime, não enfrentava oposição aberta do parlamento, imprensa, sindicatos ou universidades a esse projeto, e, pelo fato de favorecer a agroexportação em detrimento da indústria, não considerava negativa a “invasão” de produtos industrializados brasileiros ao seu mercado interno), e apesar ainda do crescimento

⁴ Cf. Cervo e Rapoport, foram assinados acordos em onze áreas, dentre as quais, energia (petrolífera, hidrelétrica e nuclear), indústria bélica, satélites, construção da ponte binacional, tributação, cooperação científica e tecnológica e saúde animal (op.cit. p. 319).

vertiginoso do comércio bilateral⁵ (que, na realidade dependera muito mais das forças empresariais e econômicas do que dos governos), havia fortes elementos atuando contra a convergência.

Primeiramente, nem só de voluntarismo governamental se faz uma aproximação, e a economia “real” mostrava evidências da crise, como a paralisação industrial e a quebra do maior banco privado da Argentina (Banco de Intercâmbio Regional - BIR), gerando um efeito cascata sobre indústrias e outras instituições financeiras. Assim, a crise econômica, aliada à anunciada institucionalização política em um país “sensibilizado pelo nacionalismo e pelo tema da soberania territorial, que o canal de Beagle transformou no tema mais importante da atualidade” estaria, segundo o jornal, trazendo à tona a oposição de alguns setores, o que provocava uma mudança de postura na equipe econômica de Videla, em fim de gestão, no sentido de agradar os setores pró-industrialização, para “provocar ‘poupanças políticas’, favorecendo, na última hora, interesses industriais dos quais mais tarde possam necessitar”. Nesse sentido, o ministro das Finanças argentino, Martinez de Hoz, declarou que a Argentina não mais seria uma colônia do Brasil, referindo-se às exportações de trigo do seu país e às importações de aço brasileiro, o que provocou espanto e uma declaração em réplica de Saraiva Guerreiro na imprensa (OESP, 21/03/1981, p. 6). Daí se compreende a adoção de uma tarifa alfandegária de 20% contra o Brasil, o que reduzia significativamente o espaço conquistado pelos produtos brasileiros.

Um tanto cético, mas sem perder completamente as esperanças, afirmava-se, no artigo acima citado (OESP, 21/03/1981, p. 6), que:

Pelo caminho se perderam os objetivos de criar ‘uma nova etapa de integração regional e relações econômicas’. O esforço das chancelarias não foi suficiente para impedir o distanciamento amistoso da equipe econômica argentina (...). As grandes idéias requerem conjunturas históricas oportunas. A convergência brasileiro-argentina é uma grande possibilidade, muito mais importante do que televisores coloridos. O melhor momento da conjuntura política parece haver passado, mas não é tarde se existem grandes homens dos dois lados da fronteira. (...) Ainda hoje é correto dizer que se ‘abre um futuro promissor para os dois países’ (OESP, 21/03/1981, p. 6).

No citado estudo sobre o período, Cervo e Rapoport evidenciam essa diferença afirmando que, apesar dos grandes esforços presidenciais, representantes de setores da economia argentina opuseram-se tenazmente à política anti-industrial do ministro Martinez de Hoz e reagiram com desconfiança e hostilidade aos acordos bilaterais, o que acabou levando o

⁵ Cf. este jornal: “Em 1979 a contabilidade mostrava que, nos últimos dez anos, o total do comércio havia passado de trezentos milhões de dólares para mais de um bilhão e meio de dólares”. OESP, 08/02/1981, p. 7.

presidente Videla à imposição de uma sobretaxa de 20% aos produtos importados do Brasil, mas que teve curta duração. Ainda assim, o Brasil aumentou progressivamente suas exportações de manufaturados àquele país após a abertura econômica do governo Videla e competiu vantajosamente com a Alemanha Ocidental, Coréia do Sul e Japão, tendo em vista a redução dos fretes proporcionados pela proximidade geográfica. Em termos gerais, a participação brasileira nas importações argentinas, apesar de pequenos interregnos de redução, elevou-se de 10,2%, em 1980, para 18,1%, em 1984, e em termos de manufaturados, entre 1975 e 1984, o Brasil respondeu por cerca de 40% das importações. Paralelamente, as exportações argentinas para o Brasil decaíam. Estas disparidades eram objeto constante de discussões entre o presidente Figueiredo e os presidentes Videla e Viola, que o sucedeu (op. cit. p. 319-322).

Em março de 1981 inicia-se, na Argentina, o curto mandato presidencial do general Roberto Viola, marcado pelo aprofundamento da crise econômica e pela brusca interrupção, em novembro do mesmo ano, por meio de um golpe militar liderado pelo general Leopoldo Galtieri. Ao longo desse ano, outros jornais também substituíam gradativamente a euforia de outrora por comentários mais comedidos. Embora os contatos entre várias instâncias governamentais continuassem intensos, incluindo visitas presidenciais⁶, já se falava apenas que as relações caminhavam “normalmente” (J. Brasília, 10/02/1982, p. 11).

Havia também, no campo político, divergências entre os dois governos quanto ao conflito em El Salvador, divergências essas que foram destacadas pela imprensa⁷, quando da visita do chanceler argentino Nicanor Costa Mendez ao Brasil, mas cujas chancelarias se esforçavam por minimizar e garantir que não afetariam o conjunto das relações. O Brasil manifestava-se contrário a qualquer interferência estrangeira no conflito e a Argentina não considerava inviável enviar tropas de apoio ao governo salvadorenho, atendendo a um pedido norte-americano. A esse respeito, o jornal *O Estado de S. Paulo* manifestava-se mais simpático à tese argentina do que à brasileira, alegando que: “Sem dúvida, o conflito Leste-Oeste chegou a terras americanas, e é necessário conjurar a ameaça que representa para um sistema de vida que as minorias liberais, e apenas elas, buscam construir na sua luta diária contra o arbítrio”. Esse jornal considerava a linguagem de Costa Mendez “mais próxima da realidade” e criticava o “esplêndido isolamento em que se coloca[va] [àquela época] o Itamaraty” (OESP, 07/03/1982).

⁶ Além da visita do presidente Figueiredo à Argentina, o presidente Jorge Videla veio ao Brasil e Figueiredo se encontrou com o presidente Viola na fronteira.

⁷ J. Brasília, 04/03/1982; GM, 04/03/1982; OESP, 07/03/1982, dentre outros.

As relações econômicas já se mostravam, em 1982, claramente problemáticas. A *Gazeta Mercantil* apontava a deterioração do intercâmbio bilateral (com o declínio de 16% das exportações brasileiras para o país vizinho e de 24% das importações, de 1981 em relação a 1980) decorrente do forte abalo sofrido em razão da crise cambial do Governo Viola, que desvalorizara o peso argentino para compensar a política de sobrevalorização praticada por seu antecessor. Mas, ainda assim, ressaltava a importância “da manutenção do clima de entendimento na área econômica que possibilite a colaboração argentino-brasileira em projetos de complementaridade industrial (...) e em projetos agroindustriais” (GM,19/02/1982).

5.5. Um novo freio ao entusiasmo: a Guerra das Malvinas

Além da deterioração do intercâmbio, outro fator determinante para frear o entusiasmo quanto à futura integração, desfazendo o raro clima de consenso da imprensa quanto a algum tema da política externa, foi o surgimento do conflito em torno das Ilhas Malvinas (ou Falklands, conforme o interlocutor).

A Argentina, sob o governo de Galtieri, decidira lançar-se à aventura de retomar as Ilhas Malvinas da Inglaterra, ocupadas por este país nas primeiras décadas do século XIX. Conforme alguns autores⁸, os militares avaliaram, erroneamente, que em razão de sua forte reaproximação com os Estados Unidos, causada por posições convergentes em relação ao conflito Leste-Oeste na América Central, esse *hegemon* do continente apoiaria as pretensões argentinas em detrimento dos interesses ingleses. Além disso, a escassa legitimidade de que gozava o regime militar naquele momento, em razão não só do fracasso econômico, mas das revelações que emergiam acerca da tortura, repressão e eliminação dos opositores, com destaque para as manifestações das Mães da Plaza de Mayo, levou os militares a tentarem criar (ou ressuscitar) um inimigo externo, a Inglaterra, para promover a coesão interna. Em dois de abril de 1982 ocorreu a invasão e iniciou-se a breve guerra, da qual a Argentina, que não obteve o apoio norte-americano, saiu derrotada, e os militares, humilhados, o que apressou drasticamente o processo de democratização.

A posição do governo brasileiro em relação ao conflito foi de reconhecer formalmente o direito da Argentina ao território, retomando posição da diplomacia brasileira assumida em

⁸ Como CERVO e RAPOPORT (op. cit. p. 323-324) e BANDEIRA (op. cit. p. 264 a 268).

1833, mas de condenar o método da força usado pelo país vizinho na obtenção do seu pleito, preconizando uma saída diplomática, negociada. Esta posição, delicada e desconfortável tendo em vista as perdas de se indispor com qualquer um dos lados, foi denominada, pela imprensa e mesmo pelo Itamaraty, de “neutralidade amiga” em relação à Argentina e também de “omissão estudada”⁹. Conforme analisou Cervo e Rapoport, o Brasil optou pela neutralidade, “mas uma neutralidade imperfeita, que, na prática, favorecia a Argentina, ao conceder-lhe ajuda material, inclusive militar, material bélico e aviões EMB-111 (...) enquanto assumia a representação de seus interesses na Grã-Bretanha” (1998, p. 323).

Mas, mesmo adotando uma posição mais favorável à Argentina do que à sua adversária, as relações bilaterais e a própria idéia de integração do continente sofreram com o fato. Conforme Sérgio Danese “Em 1982, a ênfase latino-americana, que inaugurou a diplomacia presidencial de Figueiredo e a manteve em ritmo acelerado, começou a ceder espaço aos demais eixos (...). É possível também que o conflito das Malvinas tenha tido uma incidência adversa, embora passageira, sobre o movimento geral de concertação política que começava a tomar força no Continente e que se consolidou nos anos finais da década de 80”. (DANESE, 1999).

A imprensa ficou dividida. Alguns jornais demonstravam apoio à posição do M.R.E., mas outros a criticavam com veemência. Até a forma pela qual eram chamadas as ilhas diferia conforme as posições: aqueles que apoiavam a Inglaterra denominavam-nas Falklands; aqueles relativamente neutros usavam os dois nomes: Malvinas-Falklands; e os que apoiavam a reivindicação argentina usavam apenas o nome Malvinas (que também era usado pelo então porta-voz do Itamaraty Bernardo Pericás).

Alguns jornais, como o *Jornal de Brasília*, demonstravam apoio à “neutralidade amiga” do Brasil no conflito, ao afirmar que “ao governo brasileiro interessa que o país vizinho tenha respeitado os seus direitos históricos” (J. Brasília, 17/08/1982, p. 13). *O Globo*, menos enfático, comentava que, em visita aos Estados Unidos, o presidente Figueiredo buscou “deixar claro o engajamento brasileiro com a visão latino-americana do problema das Malvinas (O Globo, 17/05/1982, p. 5). Mas, mais adiante, ponderava que o Brasil não estava interessado em fazer uma defesa tão veemente (...) da causa argentina porque isso poderia comprometer as relações com os Estados Unidos e a Europa” (O Globo, 17/05/1982, p. 5).

Outros periódicos, como *O Estado de S. Paulo* e o *Jornal do Brasil* se mostravam mais críticos. Em geral, os jornais da corrente liberal-ocidentalista apoiaram a Inglaterra e os

⁹ Conforme J.B., 20/04/1982, artigo “A ‘omissão estudada’ da diplomacia brasileira”, de Luiz Orlando Carneiro.

da corrente universal-independentista apoiaram a Argentina ou, pelo menos, a posição do Itamaraty de “neutralidade amiga” em relação ao país vizinho.

Em provocativo artigo, sintomaticamente intitulado “O intolerável ‘neo-rosismo’ do Itamaraty” (J. Tarde, 17/05/1982, p. 10), Otávio Tirso de Andrade, no *Jornal da Tarde*, invoca a tradição da Chancelaria brasileira para tripudiar sobre a posição então assumida pelo MRE. Segundo o autor do artigo, o “falso” Itamaraty de Brasília (pois o verdadeiro seria o do Rio de Janeiro) estaria apegando-se a um fato de menor importância na história de nossa política externa em detrimento da melhor tradição da casa, a começar por Alexandre de Gusmão, passando pelo Barão do Rio Branco, por Rui Barbosa, Afonso Arinos de Melo Franco e San Tiago Dantas. Do primeiro, estaria sendo ignorado o princípio do *uti possidetis*, uma vez que os ingleses já ocupavam a ilha; do patrono da casa, ignorava-se a herança de ter contestado, à época do conflito entre Brasil e Argentina sobre uma parte de Santa Catarina, o fato de que “os argentinos têm a solécia de mudar o nome aos territórios que pretendem conquistar”, como fizeram ao denominar errônea e capciosamente Missões o território brasileiro; de Rui Barbosa, a tese da arbitragem nos conflitos internacionais defendida em Haia, em 1907; de Arinos, o discurso na ONU, em 1962, no qual defendia que é uma constante na política externa brasileira o não reconhecimento das anexações territoriais pela força; por fim, de San Tiago Dantas se negligenciava a independência da política externa e a defesa da tradição jurídicista de defesa da subordinação às “normas civilizadas” em detrimento de soluções puramente políticas.

O autor contestava o argumento do governo brasileiro de “sempre” haver reconhecido o direito argentino às ilhas:

‘Sempre’ coisíssima nenhum! O tal ‘reconhecimento’ é uma simples ‘nota’ do então Ministro de Estrangeiros, Bento da Silva Lisboa, à Legação do Brasil em Londres para que apoiasse a pretensão de Buenos Aires às ilhas inglesas. Corria o ano de 1883, as Falklands eram praticamente desabitadas, o Brasil vivia o agitado período da regência. A ingênua atitude de nossos ainda bisonhos diplomatas era desculpável à época. A independência do Brasil ocorrera havia apenas onze anos (...). Temia-se a Restauração (...). O continente inteiro eriçava-se ante o expansionismo das antigas Metrôpoles (idem).

E, em um arroubo de exagero, Tirso de Andrade dizia que, ao negligenciar a importância da tese do *uti possidetis* para a defesa nacional, “a intolerável postura dos atuais formuladores de nossa política externa [seria] conduta passível de caracterizar-se como de traição nacional”.

Nesse artigo aparece também uma crítica que se tornaria recorrente entre os opositores do MRE: a de que o Itamarati tomaria suas decisões com vistas a agradar à oposição: “A essa atitude demissionária pretende-se fantasiar de política externa e para ela convergem os aplausos de emedebistas, dos comunistas e de outros setores da esquerda que mandaram às favas as mãos da Praça de Mayo com o mesmo cinismo com que o comunista Molotov se abraçou ao nazista Ribbentrop (...)” (idem).

No entanto, embora não deixasse de condenar a política externa da gestão Guerreiro em geral, o mesmo jornal, em editorial pouco anterior, manifestava opinião mais amigável em relação à postura da chancelaria brasileira no conflito, classificada de “sensata”, pois: “ressalvados alguns erros de dosagem na solidariedade continental, o Brasil agiu muito mais como país ocidental, que realmente é, do que como membro de um grupo no qual o atual governo tenta colocá-lo à força e com o qual ele nada tem em comum” (J. Tarde, 14/05/1982).

Percebe-se aí, como em inúmeras outras manifestações da corrente denominada por Tânia Manzur de liberal-ocidentalista, uma preocupação em dissociar o Brasil do Terceiro Mundo e agrupá-lo no rol da “civilização ocidental”, mais de acordo com a tradição da diplomacia brasileira, conforme ressaltavam os membros dessa corrente.

Ilustrativo dessa posição foi o artigo publicado pelo deputado e jornalista Herbert Levy, na *Folha de S. Paulo*:

Quero saber qual o brasileiro que não ouviu, sem um sentimento de indignação, o nosso embaixador na ONU, pela televisão, **falando em espanhol**, a defender teses em relação às Malvinas que outra coisa não seriam senão a consagração do uso da força e o repúdio a tudo quanto acreditamos e defendemos como integrantes do mundo ocidental que se opõe aos métodos do expansionismo soviético (grifo original) (FSP, 20/05/1982).

A Guerra das Malvinas suscitou, mais do que um esfriamento do entusiasmo com as relações bilaterais, um alerta sobre as intenções argentinas, reacendendo, momentaneamente, as hipóteses confrontacionistas. O jornalista Carlos Castello Branco, em sua coluna, apontava que episódios inesperados provocados por governos sem as “inspirações pacifistas impostas pela tradição do Itamarati (poderiam) provocar uma revisão da estratégia interna e externa do governo brasileiro” (JB, 02/06/1982, p. 2), sugerindo a mudança do conceito de um único inimigo (tanto interno quanto externo) - o comunismo - pela percepção de que outros conflitos, fora do enquadramento Leste-Oeste poderiam surgir no nosso continente e isso colocaria “em nova faixa de prioridade a questão do reequipamento das Forças Armadas

brasileiras, as quais internamente reavaliam o seu próprio papel na conjuntura nacional” (JB, 02/06/1982, p. 2).

Nesse mesmo jornal, o jornalista Otávio Tirso de Andrade novamente se manifesta para alertar que o governo brasileiro deveria ficar mais atento à realidade sul-americana e cuidar dos problemas da defesa nacional, pois, segundo ele: “A América do Sul espanhola está armada até os dentes. Contra quem, afinal?” (JB, 28/06/1982).

Outro efeito da guerra das Malvinas, que não passou despercebido pela imprensa¹⁰, foi a desarticulação do sistema interamericano de defesa, pois deixou claro, para os latino-americanos, que a aliança militar prioritária para os Estados Unidos era a OTAN e não o TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca). E, por conseguinte, a OEA (Organização dos Estados Americanos) saía desprestigiada do evento. Também emerge, mas de forma pontual e não generalizada, uma preocupação com o futuro do Atlântico Sul bem aos moldes da Guerra Fria. O *Jornal da Tarde* cedeu espaço para o embaixador aposentado e então professor da Universidade de Brasília J.O. Meira Penna manifestar sua preocupação com o fato de que conflitos no Atlântico Sul só iriam favorecer a União Soviética, com crescente poderio naval, segundo ele, em um conflito com a OTAN. Para o professor, “a ambigüidade e incoerência do apoio em má hora concedido à treloucada aventura do General Galtieri” só contribuía para agravar o problema, pois acabava respaldando a pretensão argentina não apenas às Malvinas, mas a um enorme conjunto de ilhas do Atlântico Sul e parte da Antártida (J. Tarde, 08/09/1983, p. 8).

Nesse episódio, o Itamaraty também foi criticado por tomar atitude pouco condizente com o respeito ao Direito Internacional, com os “interesses nacionais e (os) valores do espírito” em nome da proximidade geográfica e de uma “sudamericanidad” questionável (OESP, 11/05/1982).

5.6. Uma ponte para ressuscitar as esperanças

No ano seguinte à guerra, já se percebe o renascer do otimismo quanto à aproximação, ainda que alguns incidentes viessem novamente alterar os ânimos e que já se manifestasse, por parte da opinião pública brasileira, as ressalvas de que o apoio ao entendimento bilateral não deveria significar o apoio ao governo militar daquele país. O caminho então transcorrido,

¹⁰ OESP, 13/01/1983: “O sistema interamericano (...) ficou abalado pela crise no Atlântico Sul”, OESP, 08/05/1982, “o sistema interamericano corre o risco de fragmentar-se”.

não sem muitos percalços, pela abertura brasileira, recomendava distância de governos autoritários e levava a imprensa a expressar progressivamente o desejo de democratização do resto do continente.

O encontro entre o Presidente Figueiredo e o General Reynaldo Bignone, (alçado ao governo após a derrota de Galtieri na guerra das Malvinas), a propósito do lançamento das obras de construção da ponte sobre o Rio Iguaçu, ligando Puerto Iguaçu a Porto Meira, reacendeu as manifestações de apoios à integração. O *Jornal de Brasília* exaltava a “vivificação da fronteira” e apontava o encontro como “um fato auspicioso, servindo para manter aceso o diálogo entre Brasília e Buenos Aires” (J. Brasília, 07/01/1983), fato este que servia para demonstrar de vez o sepultamento das rivalidades e suspeições militares do perigo estratégico da construção de tal ponte.

Da mesma forma, *O Estado de S. Paulo* ressaltava a importância do encontro “por ter uma significação altamente simbólica”, que seria demonstrar o “inegável clima de cordialidade que (...) rege as relações brasileiro-argentinas” (OESP, 13/01/1982). Mas, apesar do elogio, esse jornal não deixou de apontar para um problema: o direito de o governo brasileiro saber informações sobre seus cidadãos desaparecidos no país vizinho, tendo em vista que àquele momento as revelações sobre os crimes cometidos pelos militares argentinos ressoavam de todos os lados. De forma crítica também se manifesta o *Jornal do Brasil* ao alertar que, apesar de ser natural e expressar um momento favorável das relações, o encontro não devia ser confundido com um exercício de “transfusão política” ou um apoio a um governo totalmente falido e ilegítimo após a impossibilidade de “esconder mais de um milhar de cadáveres, que emergem dos cemitérios clandestinos” (JB, 14/01/1983).

Mal se reacendia o entusiasmo, um incidente chamuscava as relações bilaterais. O fato de a primeira ministra britânica Margaret Thatcher ter feito escala no Brasil e, depois, aviões ingleses, com a permissão do governo brasileiro, terem pousado em Canoas, no Rio Grande do Sul, a caminho das Ilhas Malvinas, fato esse fotografado pelo jornal *Zero Hora*, de Porto Alegre, e divulgado por outros jornais, causou um grande mal estar. As explicações brasileiras de que tais pousos só ocorriam em casos de emergência não se mostravam verossímeis.

Sobre esse tema a imprensa se dividiu. O *Jornal do Brasil* e *O Estado de S. Paulo*, que já não haviam apoiado as reivindicações argentinas sobre as ilhas, não concordavam com os pedidos de explicação argentinos e, sobretudo, com o constrangimento do governo brasileiro. Afirmavam que o Brasil era um país amigo, mas soberano (OESP, 18/01/1983), e contestavam a posição brasileira de ter de “dar satisfações como quem é pilhado em um ato vergonhoso ou pelo menos duvidoso” (JB, 09/07/1983). Perguntava o editorial: “por onde terá

sumido, afinal, a soberania nacional, para que tenhamos de dar eternas satisfações aos que apontam um dedo acusador para as posições brasileiras? (...) Não caberia, em vez disso, aos nossos parceiros do continente fazer um ‘mea culpa’ pela turbulência que trouxeram para este lado do mundo?” (JB, 09/07/1983).

Já o *Jornal de Brasília*, em sua coluna “Política Externa”, considerava lamentável o pouso de um avião militar em nosso território e justa a impaciência argentina com a atitude brasileira (J. Brasília, 29/07/1983, p. 12).

A *Folha de S. Paulo*, que mais noticiava do que opinava sobre o fato, abriu espaço para o então ex-ministro das relações exteriores da Argentina, Oscar Camillion, exaltado várias vezes pela imprensa brasileira como um dos principais articuladores da reaproximação, publicar um artigo lamentando o fato. Dizia que “Não parece justificado que o governo de um país indiscutivelmente amigo ajude a diminuição de custos de uma ocupação colonial” (FSP, 03/07/1983).

5.7. Os ventos da democracia animam a aproximação

Esfriada a contenda, os periódicos voltavam a saudar a união, agora “embelezada” pela iminente democratização argentina, com eleições presidenciais marcadas para outubro de 1983. “Temos de conscientizar-nos, enfim, da importância da integração econômica Brasil-Argentina, prelúdio da latino-americana”, pregava o *Correio Braziliense*, completando que “os argentinos começam a reconciliar-se consigo próprios. É a democracia que também ali renasce. Saudemos com entusiasmo as duas rotas paralelas, talvez um dia convergentes” (CB, 22/08/1983).

Mesmo o anúncio argentino, meses depois, de ter acesso ao ciclo completo do urânio, não provocou grandes celeumas, mas apenas algumas manifestações da necessidade de equilíbrio militar entre os dois países, temperadas pela ressalva de que as relações estavam “magníficas” (J. Brasília, 20/11/1983) naquele momento e de que os ministros militares do Brasil haviam recebido a notícia “de forma absolutamente tranqüila” (OESP, 22/11/1983). Essa opinião era atestada até pelo fato de o próprio presidente Bignone ter enviado carta a Figueiredo para noticiar a conquista militar argentina. No entanto, chamava-se a atenção para a necessidade, aqui, de uma discussão democrática, com a participação das autoridades, do Congresso e da sociedade sobre a política nuclear brasileira (OESP, 22/11/1983).

A chegada ao poder de Raul Alfonsín, da União Cívica Radical, no final de 1983, não altera o curso otimista das manifestações da imprensa, embora as diferenças entre os dois regimes não deixassem de ser mencionadas (e de provocar alguns incidentes), da mesma forma que o foram quando a balança da democracia pendia mais para o lado de cá, com a abertura de Figueiredo em cena, do que para o lado de lá, com os generais à frente. No início ressaltou-se que os dois países “manteriam o alto nível de seu diálogo” (OESP, 02/04/1984), o “excelente nível em que se encontram as relações bilaterais” (J. Brasília, 24/01/1984), e que a “disposição oficial brasileira parece ser a de não ter constrangimentos de falar uns com os outros” (J. Brasília, 24/01/1984) em razão das diferenças políticas, tendo em vista até os reiterados anúncios de encontro entre os dois presidentes. Mas o convite para a posse de Alfonsín feito a uma delegação de opositores brasileiros, Ulysses Guimarães à frente, não agradou ao governo.

O Estado de S. Paulo, talvez receoso de radicalizações, ponderava que não era desejável simplesmente copiar o processo argentino e querer que “as coisas mudassem da água para o vinho no Brasil” (OESP, 02/02/1984), tendo em vista até o fato, também ressaltado por outros jornais, de que o regime militar brasileiro não se comparava ao argentino em termos de violência e repressão e que a transição rápida devera-se muito mais ao fracasso militar na guerra das Malvinas¹¹ do que a um planejamento prévio. Como raramente fazia, nesse editorial elogiou o chanceler Saraiva Guerreiro pela serenidade de seu discurso em que considerava ‘naturais as pressões pela democracia em países que pretendem ser democráticos’. O discurso foi motivado pelo incidente do comparecimento de um deputado argentino ao comício pelas eleições diretas em Curitiba, que, dizendo representar a União Cívica Radical, fez um discurso que irritou o Palácio do Planalto. Mas o governo argentino logo desmentiu que o mesmo representasse a UCR.

Assim, apesar das reiteradas declarações de boas intenções e respeito de parte a parte, as chancelarias brasileira e argentina não conseguiram promover o anunciado encontro presidencial, cogitado para abril de 1983, adiado algumas vezes, novamente marcado para janeiro de 1984 e finalmente cancelado. Para isso pesou, além dos incidentes descritos antes, o mal estar provocado pelos julgamentos, ocorridos no governo Alfonsín, dos militares responsáveis pela repressão argentina, a denominada “guerra suja”. Nas palavras de um jornal, “os rumos adotados pelo governo da União Cívica Radical descontentaram

¹¹ Em artigo de 17/11/1984 na Folha de S. Paulo, da mesma forma o jornalista Galeno de Freitas ressaltava que “A desmoralização das Forças Armadas – fracassou exatamente no seu campo de saber específico, a guerra - impediu aos militares argentinos (...) usar uma fórmula de abertura semelhante à brasileira”.

profundamente o Palácio do Planalto e os quartéis. (...) Revanchismo foi a palavra-chave pronunciada (...)” (J. Brasília, 24/11/1984, p. 12). Para aplacar esse mal estar, Tancredo Neves, candidato à presidência pela Aliança Democrática, ressaltava que ‘a situação brasileira é totalmente diversa da argentina’ (FSP, 17/11/1984, p. 6).

Além disso, contribuiu para o cancelamento do encontro o fato de que a última data aventada, 9 de janeiro de 1984, distanciava-se apenas seis dias da eleição indireta à presidência, promovida pelo Colégio Eleitoral Brasileiro, na qual se contava como certa a vitória do candidato oposicionista (J. Brasília, 04/01/1985, p. 12).

5.8. Presidentes civis e crise da dívida: entre o otimismo político e o pessimismo econômico

Diferenças políticas à parte, a opinião pública reiterava, paralelamente, a necessidade de superar os desentendimentos econômicos, causados, em 1983, por um elevado superávit brasileiro (GM, 28; 30/04/1984), para que se avançasse na cooperação rumo à integração, descrita por um jornal como algo que “corresponde aos interesses profundos e genuínos dos dois povos” (CB, 15/05/1984, p. 8) e que, caso viesse a ocorrer, se compararia às grandes navegações portuguesas e espanholas do século XV e XVI.

Mas o empenho dos governos, da opinião pública e do empresariado dos dois países¹² era ofuscado por um problema que, a cada dia, ganhava mais espaço na imprensa: a dívida externa. Conforme um comentarista de política externa, “os erros internos e a contribuição de uma conjuntura internacional negativa acumularam uma dívida externa astronômica e nos colocaram nessa situação aflitiva de apertar os cintos para pagar os juros” (J. Brasília, 1º/02/1984).

Sugestões como redução de impostos e o comércio compensado, para driblar a necessidade de divisas estrangeiras, tão escassas àquele momento, eram apresentadas por associações de empresários. O Chanceler argentino Dante Caputo defendia a união entre os dois países para aumentar a capacidade de negociação com os credores e Saraiva Guerreiro discursava pedindo que fosse ouvida a voz da América Latina (CB, 15/05/1984, p. 8).

A visita de Tancredo Neves, já eleito, à Argentina, em fevereiro de 1985, foi considerada pela *Gazeta Mercantil* como “extremamente instrutiva” para que o representante

¹² O Conselho Empresarial Brasil-Argentina, que se reunia desde 1979, cobrava do governo medidas para incrementar o comércio bilateral e minimizar os efeitos da dívida. GM, 13/11/1984.

brasileiro se inteirasse do trajeto de pouco mais de um ano já percorrido pela democracia vizinha, sobretudo na lida com as questões econômicas. Mas o saldo não era nada animador: recessão que se aprofundava, inflação beirando os 700% ao ano, desemprego em alta e enorme dificuldade de concluir o Pacto de Olivos¹³. Ainda que se reconhecesse que os problemas se deviam à herança militar, que impôs uma difícil renegociação da dívida externa, e que a situação do Brasil estivesse um pouco melhor, ressaltava-se que as promessas de crescimento econômico e combate à inflação feitas por Tancredo não seriam tão facilmente realizáveis, dado o quadro de ameaça de hiperinflação e os constrangimentos externos. Concluía este editorial que “com o êxito ou não de seus governos democráticos, se joga o futuro da América Latina” (GM, 06/02/1985).

Com esta opinião concordava o influente jornalista Paulo Francis: “o desfecho do drama argentino e do nosso (menos grave, no momento) trará mudanças à estrutura da América Latina” (FSP, 31/3/1985). A situação brasileira, de fato, era menos grave porque, apesar de toda a crise, a industrialização havia alcançado um alto nível de desenvolvimento que permitira uma grande elevação do PIB, coisa que a economia argentina não conseguira, seja em razão do caráter errático de suas políticas econômicas, que ora favoreciam e ora dificultavam a industrialização, seja em razão das inúmeras crises político-institucionais que atravessara, com o pêndulo oscilando entre governos peronistas e militares anti-peronistas. O PIB brasileiro saltara de U\$ 59 bilhões, em 1960, para aproximadamente U\$ 230 bilhões, em 1984, enquanto que o argentino passara apenas de U\$ 35,2 bilhões para U\$ 63 bilhões no mesmo período (CERVO e RAPOPORT, op.cit. p. 324).

Enfim, nessa meia década, as relações entre Brasil e Argentina, em que pese o decidido apoio à aproximação manifestado pela opinião pública, tão dividida em outros temas e tão coesa nesse, continuaram a oscilar entre a vontade de aproximação e obstáculos de várias naturezas. Conforme dois estudiosos do tema, embora “[...] soldados geográfica e historicamente por fronteiras vivas comuns e pela rota do Atlântico”, as relações entre os dois países “continuaram, como sempre, a se caracterizar pela ambivalência, em que tendências para a cooperação ou para o conflito se manifestavam, conforme as articulações econômicas e políticas das correntes que eventualmente detivessem o poder” (idem, p. 315).

O presidente eleito Tancredo Neves não teve a oportunidade de ver os frutos da aproximação, mas emprestou seu nome à ponte sobre o Rio Iguaçu, ligando os dois países. Sua inauguração, no primeiro ano do governo de José Sarney, alimentou a união e

¹³ Pacto social que se moldava no Pacto de Moncloa, de 1977, na Espanha pós-franquista.

testemunhou os primeiros passos rumo ao Mercosul, com a decisão de se criar uma comissão mista para tratar do tema da integração.

Assim, com o respaldo majoritário da opinião pública, dividida em correntes quase antagônicas em outros assuntos das relações internacionais brasileiras, mas tão próximas no que se referia à necessidade de bom entendimento com o país vizinho, efetuou-se o movimento de aproximação.

CONCLUSÃO

Ao findar-se a década de setenta e assumir a presidência da República o último presidente militar do ciclo iniciado em 1964, empenhado em levar adiante a abertura democrática, o debate sobre a política externa floresceu significativamente na imprensa. A condução dos assuntos internacionais, antes concentrada no Itamaraty e em alguns órgãos governamentais, passa a ser objeto de permanente discussão pela opinião pública, tendo em vista a liberdade de imprensa que se efetivou e a necessidade brasileira de se posicionar diante dos novos constrangimentos que se colocavam em razão das transformações operadas no sistema internacional. As “forças de pressão” começaram a atuar, afetando em parte o poder decisório governamental na definição do interesse nacional e da conseqüente formulação das estratégias de inserção internacional.

O início do governo de João Batista Figueiredo (1979-1985) foi marcado pelo aprofundamento da crise econômica que se iniciara na década anterior, colocando em xeque o chamado milagre econômico que alçara o país à condição de oitava economia mundial. As crises internacionais do petróleo, em 1973 e 1979, a elevação súbita das taxas de juros praticadas no mercado internacional, a adoção de práticas protecionistas pelos países centrais, principais mercados consumidores das exportações brasileiras, afetavam gravemente o projeto de modernização e desenvolvimento brasileiros. Esse projeto, financiado primordialmente por capitais estrangeiros, baseava-se em forte atuação do Estado, sobretudo pelos altos investimentos em obras de infra-estrutura e pela imposição de tarifas protecionistas e subsídios para promover determinados setores da economia considerados estratégicos, cuja produção visava a substituir as importações e, por conseguinte, a dependência do setor externo. Mas esse modelo desenvolvimentista se viu abalado pelo crescimento exponencial da dívida externa, um dos fatores que mais afetou a governabilidade brasileira, e foi cedendo espaço para novos paradigmas que emergiam. Tais paradigmas, classificados por Cervo em duas vertentes – Estado normal e Estado logístico, conforme, dentre outros aspectos, respectivamente, pela aceitação acrítica ou seletiva do ideário neoliberal –, vieram a se implantar totalmente no Brasil apenas no início dos anos noventa, mas já se percebe, no momento em foco, a erosão do paradigma anterior e o crescimento das forças que pressionavam em direção a esses paradigmas.

A crise econômica e do modelo de Estado, aliada às pressões da sociedade pela democratização e à indignação diante da repressão levada a cabo pelo aparelho militar, abalavam, em muito, a legitimidade do governo.

Entretanto, no início do governo, a política externa implementada pelo ministro Saraiva Guerreiro, o Universalismo, que mantinha as principais linhas da política anterior, denominada Pragmatismo Ecumênico e Responsável, ainda encontrava grande apoio na opinião pública. Nos jornais pesquisados, detectou-se a presença de duas principais correntes, as quais se denominam, utilizando categorias explicativas criadas por Tânia Manzur, de universal-independentista e liberal-ocidentalista.

A primeira corrente apoiava a estratégia de diversificação de parcerias externas do Brasil com vistas a conferir-lhe maior autonomia no sistema internacional, o que significava um relativo distanciamento do país hegemônico ocidental, os Estados Unidos, e a consolidação de relações com os países em desenvolvimento. Apoiava, ainda, algumas estratégias protecionistas, como aquela utilizada no setor de informática, mas defendia os princípios da economia de mercado e criticava a estatização. Suas idéias se expressavam, principalmente, no *Jornal de Brasília*, *Correio Braziliense*, *Folha de S. Paulo* e, às vezes, na *Gazeta Mercantil*. Membros de partidos políticos, sobretudo do PMDB, PDT e PT, mas eventualmente também do PTB e PDS, também lhe manifestavam apoio.

A segunda corrente, embora não se posicionasse totalmente contra a diversificação de parcerias, enfatizava a necessidade de relações mais próximas com os Estados Unidos – que se haviam deteriorado no governo anterior – seja por razões político-ideológicas, como a necessidade de perfilar-se ao lado da civilização democrática, ocidental e capitalista, seja por razões pragmáticas, como a maior capacidade daquele mercado, juntamente com outros países desenvolvidos, de absorver nossas exportações e fornecer capital e tecnologia. As idéias dessa corrente eram veiculadas pelos jornais *O Estado de S. Paulo* e *Jornal da Tarde* (pertencentes ao mesmo grupo empresarial), pelo *Jornal do Brasil*, *O Globo* e, eventualmente, também pela *Gazeta Mercantil* e *Folha de S. Paulo*. Líderes de associações empresariais e alguns parlamentares, com destaque para o senador Roberto Campos, do PDS, também defendiam tais idéias nos periódicos investigados.

Pois bem, no início da gestão de Guerreiro, apesar das críticas dessa segunda corrente, que já haviam manifestado algumas discordâncias com a política empreendida pelo chanceler Azeredo da Silveira, no Governo Geisel, predominava na imprensa um tom de apoio às decisões da chancelaria, que alguns jornais mais enfáticos em sua defesa classificavam como “consenso geral” ou “unanimidade”. Mesmo os mencionados opositores, manifestavam eventuais elogios e assentimentos a determinadas práticas.

No entanto, ao longo do governo, as críticas da corrente liberal-ocidentalista foram tornado-se mais freqüentes e acirradas, alimentadas pelas dificuldades do governo em manter

as linhas centrais da atuação externa, já que a autonomia reduzia-se consideravelmente à medida que a dívida se elevava e a negociação com os credores, fossem bancos privados ou governos localizados nos países desenvolvidos, exigia posturas mais flexíveis, quando não de resignação. A estratégia de priorizar mercados no Terceiro Mundo encontrava sérios limites, visto que os países dessa parte do globo enfrentavam as mesmas agruras que o Brasil, senão piores, e seus mercados se retraíam, comprometendo a necessidade brasileira de produzir superávits para saldar seus compromissos internacionais.

Além disso, do ponto de vista político, a reativação da Guerra Fria, com a invasão soviética ao Afeganistão e as intervenções norte-americanas na América Central, além da proposição da chamada Guerra nas Estrelas, por Reagan, alimentou, nessa corrente, o temor da expansão comunista pela América, ainda que não assumisse o tom exagerado que se viu nos anos sessenta. Assim, ainda que não defendesse, e até criticasse eventualmente o “alinhamento automático” de décadas anteriores, os liberal-ocidentalistas enfatizavam a necessidade de aproximação com o líder hemisférico.

A corrente universal-independentista, embora mantivesse seu apoio ao Itamaraty, reconhecia, progressivamente, as dificuldades de tais estratégias. Do ponto de vista econômico, criticava com veemência o protecionismo dos países ricos – o que, de resto, a corrente rival também fazia, embora com menos ênfase –, defendia o denominado diálogo Norte – Sul, a criação de uma Nova Ordem Econômica Internacional e a participação do Brasil no Consenso de Cartagena, que propugnava por uma solução negociada e política para a dívida dos países em desenvolvimento. Contudo, criticava a forte intervenção do Estado na economia, um dos pressupostos do modelo nacional-desenvolvimentista ao qual a política externa se associava. Sob o aspecto político, opunha-se com firmeza à política intervencionista norte-americana e endossava a posição brasileira de defender uma solução interna para os países da América Central, apoiando o Grupo de Contadora, quando não a julgava tímida e indecisa. Este era o julgamento no que dizia respeito ao não restabelecimento de relações diplomáticas com Cuba, tema que mobilizava enormemente a opinião pública, incluindo vários parlamentares, e à decisão do governo brasileiro de não credenciar um embaixador para a Nicarágua, mantendo apenas um encarregado de negócios. Mas, em geral, compreendia e apoiava a atitude *low profile* da chancelaria.

Dentre os temas analisados neste trabalho, o mais polêmico foi a auto-definição brasileira como país Ocidental, por um lado, ou de Terceiro Mundo, por outro, e sua conseqüente aproximação de uma ou de outra parte do mundo. Para os universal-independentistas, assim como para o chanceler, não havia incompatibilidade entre as duas

posições, mas havia um entusiasmo maior com a manutenção de relações mais densas com o Terceiro Mundo e relativamente distantes dos Estados Unidos, de forma a não afetar a soberania nacional. Para os liberal-ocidentalistas, aproveitar os mercados do Terceiro Mundo era uma estratégia aceitável – sobretudo no início do governo – desde que não significasse definir-se como tal, comprometer as relações com os países desenvolvidos, e, muito menos, apoiar as posições políticas associadas aos mesmos, como a defesa do não-alinhamento, que, para tal corrente, significava, na prática, favorecer os soviéticos. No que se refere à África, especificamente, entusiasmo faltava nessa corrente (quando não se manifestava um tom mesmo de irritação), ao passo que abundava na corrente oposta.

Dessa forma, embora ambas as correntes defendessem a melhora nas relações com os Estados Unidos, abaladas na era Carter, cuja política de defesa dos direitos humanos foi quase unanimemente criticada, a ênfase na aproximação e o tom das críticas àquele país era diferente. Igualmente, a defesa do diálogo Norte-Sul e de uma negociação política para a dívida, em detrimento de uma negociação contábil e técnica, era encontrada em periódicos das duas correntes, ainda que a veemência maior nesse tema estivesse entre os universal-independentistas. A corrente opositora, em que pese considerar tal estratégia válida, freqüentemente atribuía a culpa do endividamento e dos conflitos comerciais igualmente ao governo brasileiro, visto que este se endividara muito além do tolerável e também adotava o protecionismo, não podendo criticar tal prática impunemente. Além disso, ironizava o anti-americanismo que grassava não só na esquerda, mas em boa parte da opinião pública brasileira, como uma estratégia pueril e irrealista.

O tema em torno do qual mais consenso se encontrou na imprensa, por outro lado, foram as relações com a Argentina. Havia uma crença geral, quando não forte entusiasmo, no que se refere aos benefícios da aproximação. Esta era vista como o primeiro passo de uma futura integração econômica e da consolidação de regimes democráticos nos dois países, o que serviria de exemplo ao resto do continente, exercendo uma contaminação benéfica. Porém, quando a Guerra das Malvinas (Falklands, para os críticos da Argentina) eclodiu, em 1982, abalou-se o consenso, visto que a corrente liberal-ocidentalista posicionou-se frontalmente contrária à Argentina e não se satisfez completamente com a “neutralidade amiga” do Brasil em relação ao país vizinho. Os universal-independentistas, por sua vez, apoiaram com veemência a reivindicação argentina, considerando-a uma resistência aos resquícios do colonialismo. Findo o conflito, reativou-se o raro consenso entre as duas correntes no que se refere à necessidade e relevância da integração.

Considera-se, nesta tese, que a opinião pública – e suas manifestações por meio da imprensa – não determina, mas constitui-se em um pano de fundo importante para as decisões políticas, sobretudo em processos de democratização, como o que se verificava no Brasil. Recorre-se, aqui, à metáfora da opinião pública como um sistema de diques e canais, que facilita a tomada de decisões em seu agrado e dificulta decisões que lhe são contrárias. E a pesquisa confirmou que havia uma grande preocupação dos governantes com as repercussões de suas decisões de política externa junto à opinião pública. Assim, ainda que obviamente não fosse possível agradar a todas as correntes de opinião, o governo, cujas ações eram respaldadas em grande parte pela corrente universal-independentista, preocupava-se também em não desagradar frontalmente a outra corrente, o que se manifestava, por exemplo, em atitudes denominadas *low profile*, ou seja, atitudes conciliatórias e não muito incisivas.

Da mesma forma, à medida que a conjuntura internacional tornou-se mais adversa, limitando as opções brasileiras, a corrente liberal-ocidentalista acirrou suas críticas e a outra corrente, em parte, foi-se resignando diante da inevitável reaproximação econômica com os Estados Unidos e da redução dos frutos da aproximação terceiro-mundista e do diálogo Norte-Sul. Assim, as atitudes brasileiras mais conciliatórias em relação aos Estados Unidos e aos organismos internacionais, como o FMI e o GATT, encontravam forte respaldo na corrente liberal-ocidentalista, facilitando as decisões.

Por outro lado, o alinhamento político e ideológico aos Estados Unidos, que era preconizado apenas por poucos setores dessa corrente e praticamente por nenhum setor na outra, não se verificou. Predominava uma visão do Brasil como um país maduro, que tinha suas próprias posições no cenário internacional, podendo, por isso, discordar do país hegemônico – com maior ou menor intensidade, conforme a corrente em questão – em determinadas questões políticas e econômicas.

A aproximação com a Argentina, defendida com entusiasmo pelas duas correntes, não apenas se verificou nesse governo como se aprofundou nos seguintes, em que pesem todos os percalços.

A auto-percepção brasileira, por sua vez, caminhou de uma visão otimista de potência média ou potência regional (presente nas duas correntes) e possível líder regional ou terceiro-mundista (conforme os universalistas), dada a condição recém atingida de oitava economia mundial, para uma percepção mais pessimista, em que seu poder de barganha via-se rápida e progressivamente reduzido. A corrente universal-independentista afirmava com mais ênfase a autonomia e o poder do país no sistema internacional. A corrente rival, por outro lado, ora realçava a importância e a condição econômica avançada do país, em termos de

industrialização, por exemplo, ora acentuava suas limitações e perda de poder. No primeiro caso, visava-se a enfatizar a diferença entre o Brasil e o Terceiro Mundo, e, no segundo, a reforçar a necessidade de o país não se isolar nem confrontar os países desenvolvidos.

Assim como outros estudos já apontaram, no que se refere às conexões entre regime político e política exterior, verificou-se que, embora não seja possível estabelecer regras universais, é possível constatar uma interferência recíproca, mas não de forma determinista nem unidirecional. Especificamente no caso aqui abordado, percebeu-se que a liberalização política permitiu aflorar uma vigorosa discussão que refletiu, nas correntes da opinião pública, a tensão entre dois paradigmas de Estado e de política externa – o desenvolvimentista, em corrosão, e o liberal, em ascensão. Os órgãos de decisão, sobretudo o Itamaraty, não ficaram imunes à discussão sobre os paradigmas em tensão, considerando-a relevante na escolha dos caminhos que se colocavam.

Reitera-se neste trabalho que não se atribui às manifestações da imprensa sobre política exterior o papel de fator monocausal das alterações operadas pelos governantes em matéria de política externa. Mas se considera que as pressões da mesma, juntamente com outros fatores (e relacionadas aos mesmos) como os constrangimentos internacionais advindos da dívida externa, da nova postura dos países hegemônicos, sobretudo os Estados Unidos, da nova fase do capitalismo (caracterizada por uma nova revolução tecnológica e pela globalização), bem como o esgotamento das fontes de financiamento do modelo nacional-desenvolvimentista, constituem-se em um conjunto de forças que condicionaram a reorientação dos assuntos externos.

Em que pese a impossibilidade de aferir diretamente quando e quais decisões especificamente foram afetadas por tais pressões, o que se realiza nesta tese é um acompanhamento do percurso do debate realizado na imprensa e sua comparação aos caminhos adotados pela chancelaria.

A partir de tal comparação pode-se concluir que, mesmo oscilando entre concepções distintas, que se materializaram, grosso modo, nas duas correntes manifestas pela grande imprensa, a política externa brasileira, no período em tela e mesmo no governo seguinte, não tomou atitudes que se confrontassem totalmente com os canais e limites impostos pela opinião pública nacional e o percurso – transitando da prevalência inicial das teses da corrente universal-independentista ao predomínio das teses da corrente liberal-ocidentalista.

ARQUIVOS PESQUISADOS

Arquivo da Biblioteca do Senado Federal

- Seção de Recortes:

Pastas: Ministério das Relações Exteriores, Brasil – Argentina, Brasil – Estados Unidos; anos: 1979 a 1985.

Jornais: Correio Braziliense, Folha de S. Paulo, Gazeta Mercantil, Jornal de Brasília, Jornal do Brasil, Jornal da Tarde, O Estado de S. Paulo, O Globo anos: 1979 a 1985.

- Seção de Microfilmes:

Jornais: Folha de S. Paulo: editoriais de maio, novembro e dezembro de 1982; O Estado de S. Paulo: editoriais de maio, novembro e dezembro de 1982.

Arquivo do Estado de São Paulo

Jornais:

Folha de S. Paulo: **1979:**15/03 a 25/03; 18/10 a 25/10; **1980:** 12/05 a 20/05; 10/10 a 21/10; **1981:** 22/04 a 29/04;13/08 a 20/08; **1982:** 12/05 a 20/05;30/05 a 10/06;27/09 a 30/09; **1983:** 06/01 a 10/01; 15/11 a 25/11; **1984:** 20/01 a 28/02 ; 01/10 a 30/10; **1985:** 1/01 a 15/01; 20/09 a 30/09; 30/10 a 06/12

O Estado de S. Paulo: **1979:**15/03 a 25/03; 05/05 a 15/05; 18/10 a 25/10; **1980:** 12/05 a 20/05; **1981:** 13/08 a 20/08; **1982:** 12/05 a 20/05;30/05 a 10/06;27/09 a 30/09; 1º/11 a 05/12; **1983:** 06/01 a 10/01; 25/07 a 10/08; **1984:** 20/01 a 28/02 ; 01/10 a 30/10; **1985:** 1/01 a 15/01; 30/10 a 06/12

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Livros

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações internacionais e política externa do Brasil*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998.

_____; CHALOULT, Yves. *Avanço da regionalização nas Américas – Cronologia Analítica*. *RBPI*, ano 42, n. 2, 1999, p. 145-160.

_____. *Os primeiros anos do século XXI. O Brasil e as relações internacionais contemporâneas*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

ALMEIDA, Paulo Roberto. Os anos 1980: da nova Guerra Fria ao fim da bipolaridade. In: SARAIVA, José Flávio Sombra. *Relações internacionais contemporâneas: da construção do mundo liberal à globalização – de 1815 a nossos dias*. Brasília: Paralelo 15, 1997.

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

ARSLANIAN, Regis P. *O recurso à Seção 301 da legislação de comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil*. Brasília: Funag, 1994.

BANDEIRA, Moniz. *Estado Nacional e política internacional na América Latina*. 2. ed. São Paulo: Ensaio; Brasília: UnB, 1993.

BÉCARD, Danielly Silva Ramos. *O Brasil e a República Popular da China – Política externa e relações bilaterais (1974-2004)*. Brasília: FUNAG, 2008.

BIELCHOWSKI, Ricardo e MUSSI, Carlos. *O pensamento desenvolvimentista no Brasil: 1930-1964 e anotações sobre 1964-2005*. Apostila do Curso de Especialização em Gestão Pública do ENAP, Escritório da CEPAL no Brasil, Brasília, jul. 2005.

BROWN, Michael E. et alii (ed.). *Debating democratic peace*. Washington: Library of Congress, 1996.

BOBBIO, Norberto e MATEUCCI, Nicola. *Dicionário de política*. Brasília: UnB, 1992.

BUENO, Clodoaldo. A política multilateral brasileira. In: CERVO, Amado L. (org.). *O desafio internacional: política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: UnB, 1994.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. “Encontro de política externa”, Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Brasília, 1985.

CAPELATO, Maria Helena Rolim. *Os arautos do liberalismo*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

_____. *Imprensa e história do Brasil*. São Paulo: Contexto; USP, 1988.

CARR, Edward H. *Vinte anos de crise (1919-1939)*. 2. ed. Brasília: UnB, 2001.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Ática, 1992.

_____. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: UnB, 2002.

_____. RAPOPORT, Mário. *História do Cone Sul*. Brasília: UnB; Rio de Janeiro: Revan, 1998.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. A política externa de José Sarney. In: *Sessenta anos de política externa. Crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: Cultura Editores Associados, NUPRI-USP, 1996.

DANESE, Sérgio. *Diplomacia presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá*. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

ENTMAN, Robert M. *Projections of Power*. Framing news, Public Opinion and U.S. Foreign Policy. Chicago: The University of Chicago Press, 2004.

GADDIS, John Lewis. History, science, and the study of International Relations. In: WOODS, Ngaire. *Explaining international relations since 1945*. Oxford: Oxford university Press, 1996.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Lembranças de um empregado do Itamaraty*. São Paulo: Siciliano, 1992.

HOBBSBAWN, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

_____. *A invenção da tradição*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

HOLSTI, Ole R. *Public Opinion and American Foreign Policy*. The University of Michigan Press, Michigan, 2004.

LOHBAUER, Christian. *Brasil- Alemanha (1964-1999)*. Fases de uma parceria. São Paulo: EDUSP; Fundação Konrad Adenauer, 2000.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. "O Itamaraty e o Congresso Nacional". MRE, Secretaria Especial de relações com o Congresso, Brasília, 1985.

- NASCIMENTO, Milton Meira. *Opinião pública e revolução*. São Paulo: EDUSP, 1989.
- NYE, Joseph. *O paradoxo do poder americano*. São Paulo: Ed. UNESP, 2002.
- PEREIRA, Annalúcia Danilevicz. *A política externa do governo Sarney*. Porto Alegre: UFRGS, 2003.
- A PALAVRA DO BRASIL NAS NAÇÕES UNIDAS. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 1995.
- PINHEIRO, Leticia. *Política externa brasileira (1889-2002)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.
- RICUPERO, Rubens. O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. *Sessenta anos de política externa. Crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: Cultura Editores Associados, NUPRI-USP, 1996.
- ROUQUIÉ, Alain. *O estado militar na América Latina*. São Paulo: Alfa Ômega, 1984.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. *Relações internacionais contemporâneas: da construção do mundo liberal à globalização – de 1815 a nossos dias*. Brasília: Paralelo 15, 1997.
- _____. *O lugar da África. A dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)*. Brasília: UnB, 1996.
- _____. *Foreign policy and political regime*. Brasília: IBRI, 2003.
- _____; CERVO, Amado Luiz (orgs.). *O crescimento das relações internacionais no Brasil*. Brasília: IBRI, 2005.
- SEITENFUS, Ricardo. *Manual das organizações internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- SENNES, Ricardo. *Mudanças da política externa brasileira nos anos 80*. Porto Alegre: UFRGS, 2003.
- SILVA, Heloísa C. M. da: Da deterioração dos termos de intercâmbio à consolidação do modelo substitutivo de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1954 aos nossos dias. In: SARAIVA; CERVO (orgs.). *O crescimento das relações internacionais no Brasil*. Brasília: IBRI, 2005.
- SOBEL, Richard. *The impact of public opinion on U.S. Foreign Policy – Since Vietnam*. New York: Oxford University Press, 2001.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. *De la démocratie em Amérique*. Paris: Librairie de Médicis, 1951.

VIGEVANI, Tullo. *O Contencioso Brasil x Estados Unidos da Informática*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega/ EDUSP, 1995.

VIGEZZI, Brunello. *Politica Estera e opinione pubblica in Italia dall'unità ai giorni nostri*. Milano: Editoriale Jaca Book, 1991.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média - 1964/1985*. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

_____. *Relações Internacionais do Brasil - De Vargas a Lula*. 2. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005.

_____. *A política externa brasileira em transição: do desenvolvimentismo ao neoliberalismo*. In: MARTINS, Estevão Chaves Rezende (Org.). *Relações internacionais. Visões do Brasil e da América Latina*. Brasília: IBRI, 2003.

WATSON, Adam. *A evolução da sociedade internacional*. Brasília: UnB, 2004.

Artigos científicos

BARBOSA, Antônio José. Parlamento, política externa e o Golpe de 1964. In: MARTINS, Estevão Chaves Rezende (Org.). *Relações Internacionais. Visões do Brasil e da América Latina*. Brasília: IBRI, 2003.

BARROS, Alexandre de S. C. A formulação e implementação da política externa brasileira: O Itamaraty e os novos atores. In: MUÑOZ, Heraldo; TULCHIN, Joseph S. *A América Latina e a política mundial*. São Paulo: Convívio, 1986.

BERNAL-MEZA, Raúl. Políticas exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumo ao Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 42, n. 2, out., 1999. p. 40-51.

CERVO, Amado Luiz. *Relações internacionais da América Latina*. Velhos e novos paradigmas. Brasília: IBRI, 2001. v. 1.

_____. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 46, n. 2, p. 5-26, 2003.

LESSA, Antônio Carlos. *A estratégia de diversificação de parcerias no contexto do nacional-desenvolvimentismo*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 38, n. 1, p. 24-39, 1995.

LIMA, Maria Regina Soares de. *Instituições democráticas e política exterior*. *Revista Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, jul./dez. 2000, p. 265-303.

MOURA, Gerson, KRAMER, Paulo e WROBEL, Paulo. Os caminhos (difíceis) da autonomia: as relações Brasil - EUA. *Revista Contexto Internacional*, jul./dez. 1985, p.39-51. Rio de Janeiro: IRI PUC 1985.

PINHEIRO, Letícia. *Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a Teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea*. *Contexto internacional*, v. 22, jul./dez. 2000, p. 305-335.

SARAIVA, José Flávio Sombra. *A construção da notícia internacional na imprensa brasileira*. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 43, n. 1, maio, 2000. p. 186-188.

SPEKTOR, Matias. *Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979)*. RBPI, v.47 n.2 Brasília jul./dez. 2004.

Teses e dissertações

CAPELATO, Maria Helena. *Os intérpretes das luzes. Tese de Doutorado*, Depto. de História, USP, 1988.

FERNANDES, Fernanda de Moura. *De Golpe a Golpe: política exterior e regime político no Brasil e no Chile (1964-1973)*. Dissertação de Mestrado. Brasília: IREL, UnB, 2007.

FERREIRA, Túlio Sérgio Henriques. *O Universalismo e os seus Descontentes: A Política Exterior do Brasil no Governo Figueiredo (de 1979 a 1985)*. Dissertação de Mestrado. Brasília: IREL, UnB, 2006.

FRANCO, Geisa Cunha. *O papel da grande imprensa na preparação dos golpes militares. Um estudo comparativo entre Brasil, 1964, e Argentina, 1976*. Dissertação de Mestrado, FFLCH, USP, 1997.

MANZUR, Tânia Maria P.Gomes. *Opinião pública e política exterior nos governos Jânio Quadros e João Goulart (1961 a 1964)*. Tese de Doutorado. Brasília: Departamento de História, UnB, 2000.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. *Relações Brasil-Argentina: a construção do entendimento (1962-1986)*. Tese de Doutorado. Brasília: IREL-UnB, 2007.

REFERÊNCIAS ELETRÔNICAS

HOWLETT, Michael. *Os Efeitos da Opinião Pública na Formação de Políticas*. Depto. de Ciência Política, Universidade Simon Fraser. Tradução do original em inglês de Plínio de Souza Dentzien. v. 6, n. 2 Campinas Oct. 2000. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762000000200001 . Acesso em: 25 jan. 2008.

SARAIVA, José Flávio Sombra e GALA, Irene Vida. *O Brasil e a África no Atlântico Sul: uma visão de paz e cooperação na história da construção da cooperação africano-brasileira no Atlântico Sul*. Disponível em: www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/aladaa/sombra.rtf Acesso em: 15 abr. 2008.