

A política externa brasileira durante o regime militar (1964-1985): um balanço historiográfico.

ISMARA IZEPE DE SOUZA¹

Nesta comunicação faremos uma análise da historiografia sobre a política externa do regime militar brasileiro. A bibliografia acerca das relações internacionais do Brasil neste período não é vasta e os trabalhos, de forma geral, buscam enfatizar as diferenças e similitudes no projeto de inserção internacional dos governos que se sucederam no poder entre 1964 e 1985. Algumas questões são amplamente exploradas, como é o caso da política nuclear desenvolvida no período. Embora haja consenso sobre a ideia de que os militares buscaram a autonomia do país no cenário internacional, há entendimentos distintos sobre, por exemplo, as implicações que as relações com os EUA trouxeram para o projeto de “Brasil-Potência”.

Analisaremos especialmente as obras de Paulo Fagundes Vizentini, Amado Cervo, Clodoaldo Bueno, Analúcia Danilevicz Pereira, Henrique Altemani de Oliveira, Shiguenoli Miyamoto e Matias Spektor. Seja em perspectiva histórica, como é o caso dos quatro primeiros autores citados, ou num entendimento voltado à Ciência Política, como os últimos, a interpretação da política externa brasileira dá-se no sentido de demonstrar que os militares diversificaram as parcerias e tiveram uma postura ativa no cenário internacional.

Paulo Fagundes Vizentini em *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)* analisa exaustivamente tanto a postura do Brasil nos fóruns multilaterais quanto às relações estabelecidas com as potências e países em desenvolvimento (1998). O ordenamento cronológico dos capítulos procura ressaltar as especificidades internas e externas dos governos militares, tendo o autor demonstrado que esse período deixou como legado a mundialização e a multilateralização da política externa brasileira. Neste trabalho não foram

¹ Doutora em História e professora da área *Política Externa Brasileira: História e Contemporânea* do curso de Relações Internacionais da UNIFESP (Universidade Federal de São Paulo).

analisadas fontes exclusivamente diplomáticas, tendo sido utilizados vários órgãos da imprensa escrita, o que permitiu explorar aspectos dificilmente revelados em documentos oficiais.

Vizentini avalia que, guardadas as especificidades do contexto interno, o regime militar resgatou muitos dos princípios da Política Externa Independente (PEI) lançada por Jânio Quadros. Essa percepção é compartilhada por Amado Cervo e Clodoaldo Bueno em um livro que se tornou referência nos cursos sobre a história das relações internacionais do Brasil: *Política Exterior do Brasil*. O livro, que está em sua 3ª edição, tem o mérito de trazer um panorama geral da atuação internacional brasileira desde a época da independência até o governo Lula. (2010). Numa proposta igualmente panorâmica, Henrique Oliveira Altemani dedica algumas páginas ao modelo de inserção internacional seguido pelos militares, mas afirma que a relação desse modelo com a PEI apresenta-se como “gratuita e muito simplória.” (OLIVEIRA, 2005:107).

O regime militar se caracterizou por um modelo político autoritário e um projeto social conservador, que cerceou o direito das massas populares de participar do processo decisório. É um período marcado pelo crescimento econômico, mas também pelo aumento das desigualdades sociais, não havendo, por parte dos dirigentes do país, a preocupação com a justiça social.

Há consenso nas análises sobre as diretrizes da política externa do primeiro governo militar. O governo Castelo Branco (1964-1967), foi um hiato nesse projeto nacional-desenvolvimentista, um “passo fora da cadência”, como sustenta Amado Cervo (2010: 368), já que entre 1964 e 1967 foram desmantelados os princípios que regiam a Política Externa Independente. Vale lembrar que dentre os princípios políticos e ideológicos sustentados pela PEI estavam a formulação autônoma dos projetos de desenvolvimento e a ampliação do mercado para produtos brasileiros, isenta de compromissos ideológicos.

Essa “correção de rumos” foi auto-denominada de “diplomacia da interdependência”, pois aceitava a hegemonia norte-americana sobre a América Latina. Em face do perigo comunista, a ideia de que as fronteiras ideológicas deveriam ser preservadas

através da supremacia dos EUA ganhou força. O discurso incidia sobre a necessidade de reconhecimento de que o Brasil deveria aceitar certo grau de interdependência, alinhando-se mais diretamente com os Estados Unidos. Sintomático dessa nova postura foi a conhecida afirmação do ministro Juracy Magalhães de que “o que é bom para os EUA é bom para o Brasil”. Tal postura não perdurou, pois não apresentou resultados concretos. A elite econômica rapidamente percebeu que pensar a política externa a partir da crença na “fraternidade norte-americana” constituía-se em ingenuidade.

Os “linha-dura” que chegariam ao poder com Costa e Silva defendiam uma política externa que muito se assemelhava à PEI, no sentido de defender uma maior autonomia do país e o fim do alinhamento automático com os EUA. Tais semelhanças, no entanto, eram estritamente voltadas ao âmbito externo, pois não havia uma relação entre o comportamento externo brasileiro e a necessidade de reforma social, como ocorreu com a PEI e o governo João Goulart.

A situação econômica do Brasil ao final da década de 1960 dava sinais de melhora, tendo as taxas do PIB voltado a crescer. O desenvolvimento industrial tornou-se prioridade do governo, que desconsiderou os custos sociais de um modelo fundamentado na concentração de renda. A confrontação com os Estados Unidos no plano internacional não impediu que o Brasil estabelecesse relações harmoniosas com o Fundo Monetário Internacional. (VIZENTINI, 1998: 81).

A “Diplomacia da Prosperidade” de Costa e Silva acreditou nos fóruns multilaterais como espaços privilegiados da inserção internacional do Brasil. Houve a retomada de um discurso terceiro-mundista, tendo o Brasil grande destaque na formação e atuação do Grupo dos 77. Azeredo da Silveira chegou a chefiar este grupo que, formado por países em desenvolvimento, defendia profundas reformas nas regras internacionais. Nesse período destaca-se o abandono do discurso de interdependência e o incremento das relações com a Alemanha Ocidental, especialmente sob a forma de acordos nas áreas de ciência e tecnologia.

A visibilidade que o Brasil e outros países ganharam nos fóruns multilaterais a partir do final da década de 1960 está relacionada ao contexto internacional que já se vislumbrava: um processo de multipolarização econômica com a ascensão de novas potências competitivas como a Europa e o Japão. Esse cenário alinhou-se a uma conjuntura econômica interna favorável. O “milagre econômico” que resultou do crescimento do PIB e da expansão da economia beneficiou especialmente a classe média e possibilitou que o Brasil atuasse externamente com grande dose de otimismo. Vale observar que este foi o período de maior repressão política da história do país, tendo o governo obtido sucesso no silenciamento de grupos que contestavam o regime. Prisões arbitrárias, torturas e mortes eram justificados internamente como ações de combate ao “terrorismo”.

Neste período se potencializaram as rivalidades entre o setor econômico e diplomático acerca da atuação internacional do país. Segundo Vizentini, a diversidade de órgãos técnicos e administrativos deteve grande parcela de poder decisório (1998: 136). O setor econômico liderado por Delfim Netto apostava numa cooperação mais estreita com os países do Primeiro Mundo, tendo o Itamaraty preservado a defesa da aproximação com o Terceiro Mundo. O Ministério das Relações Exteriores, talvez como nunca, preocupou-se em fazer com que o mundo se tornasse ciente da grandeza e de nossas potencialidades enquanto país emergente. Médici, dessa forma, imprimiu a sua política externa um novo paradigma: a do “Brasil-Potência”.

Ao recusar a ideia de pertencer a um “Terceiro-Mundo”, o país, mesmo quando contestava a ordem internacional, falava por si mesmo e não em nome de um grupo de países, optando por uma estratégia individual de inserção. Ressaltando o destino de progresso e desenvolvimento, Araújo Castro afirmava que o país estava condenado à grandeza: *“A ela condenado por vários motivos, por sua extensão territorial, por sua massa demográfica, por sua composição étnica, pelo seu ordenamento sócio-econômico e, sobretudo, por sua incontida vontade de progresso.*” (Araújo Castro e o Congelamento do Poder Mundial”. In: GARCIA, 2008: 579).

A política externa do governo Geisel (1974-1979) é, seguramente, a que foi mais explorada pelos trabalhos acadêmicos que, de forma geral, enfatizam a ousadia de

suas ações internacionais. Foi neste governo que o país encontrou as bases para desenvolver uma política externa mais autônoma. No âmbito interno, Geisel inaugurou o processo de distensão formulado pelo General Golbery, que vislumbrou a perspectiva dos militares deixarem o poder através de uma abertura “lenta, gradual e segura”.

Na concepção de Altemani de Oliveira, algumas das estratégias ensaiadas pelos governos anteriores tiveram condições de se efetivar na segunda metade da década de 1970 porque o contexto internacional apresentava-se favorável. Com a emergência da disputa entre os EUA e os novos pólos de poder capitalista como a Europa e o Japão, o Brasil pode ter suas possibilidades ampliadas. (OLIVEIRA, 2005, p. 132). Geisel denominou sua política externa de “Pragmatismo Responsável e Ecumênico”. A atuação externa brasileira deveria ser pragmática no sentido de estabelecer relações que fossem satisfatórias ao Brasil, deixando num segundo plano o peso ideológico do conflito leste-oeste, mas deveria ser responsável para não se deixar contaminar pelas doutrinas políticas dos países com os quais poderia se aproximar para fins econômicos.

Com as consequências da crise do petróleo batendo à porta, Geisel aproximou-se dos países árabes, exportando produtos primários em troca de petróleo. Houve também o fortalecimento das relações com potências regionais como Argélia, Líbia, Iraque e Arábia Saudita, através de venda de armas e acordos de cooperação científica e tecnológica. (PEREIRA, 2010: 91). O reatamento de relações diplomáticas e comerciais com a China Comunista em 1974, e o reconhecimento do governo marxista em Angola mostram uma perspectiva realista na avaliação das circunstâncias. O acordo nuclear fechado com a Alemanha foi o ponto alto de atrito entre Brasil e EUA.

O Pragmatismo Responsável e Ecumênico de Geisel é mencionado na historiografia como o auge do processo de flexibilização em relação aos limites impostos pelo sistema internacional. O pesquisador Matias Spektor, no entanto, apresenta outros elementos para o entendimento da política externa deste período, especialmente no que tange às relações estabelecidas com os Estados Unidos. Ao analisar a correspondência entre o Secretário de Estado norte-americano Henry Kissinger e o chanceler brasileiro Azeredo da Silveira, Spektor procura relacionar a política externa ao projeto de liberalização política

interna, demonstrando que as relações do Brasil com os Estados Unidos não foram distantes como a historiografia costuma ressaltar. Em *Kissinger e o Brasil*, Spektor traça a evolução da aproximação entre os governos de Washington e Brasília durante a década de 1970, dando grande ênfase às relações estabelecidas entre Kissinger e Azeredo da Silveira, que no seu entendimento, moldaram o direcionamento da diplomacia brasileira na consecução do projeto de Brasil-Potência (2009).

Os autores mencionados, quando analisam o último governo militar, enfatizam as influências da situação internacional adversa dos anos 80 sobre as diretrizes da política externa brasileira. Figueiredo procurou trilhar os mesmos caminhos do pragmatismo de Geisel, no entanto, a crise da dívida externa e o 2º choque petrolífero limitaram as possibilidades de aprofundamento do modelo de inserção autônoma. A conclusão do processo de redemocratização foi uma das principais metas do governo. Cabe ressaltar que uma das novidades da política externa de Figueiredo foi a atenção especial que dedicou à América Latina.

Caberia agora, mencionarmos um assunto que ganha destaque na historiografia sobre o período em questão: a política de aquisição de tecnologia nuclear. Durante o regime militar o Brasil se recusou a assinar o Tratado de Não Proliferação (TNP), por este impedir o acesso dos países em desenvolvimento à tecnologia nuclear. Por outro lado, assinou o Tratado de Tlatelolco, que condenava o desenvolvimento de armas nucleares na América Latina. Com essa postura o Brasil procurava demonstrar que não abria mão da tecnologia nuclear, vista como essencial para o desenvolvimento econômico do país, mas se comprometia com sua utilização puramente pacífica. Essa atitude permeou todo o período em que os militares estiveram no poder, mas não surgiu com eles. Desde o segundo Governo Vargas a política nuclear ocupava espaço nas discussões sobre o interesse nacional e o progresso do país.

Araújo Castro, que havia sido ministro das Relações Exteriores do governo João Goulart, denunciou as dificuldades de acesso à tecnologia nuclear dos países mais pobres. Como embaixador nos EUA em 1971, Castro discursou sobre o “congelamento do poder mundial”, mencionando as injustiças do sistema internacional. Além de questionar a

configuração da ONU, que congelava o poder mundial nas mãos dos cinco países com poder de veto no Conselho de Segurança, fez várias considerações sobre a necessidade de nuclearização pacífica de países como o Brasil.

Com a intenção de desenvolver fontes alternativas de energia, os militares elegeram a tecnologia nuclear como uma prioridade. O ponto alto dessa política foi a assinatura de um acordo nuclear com a Alemanha Ocidental em 1975, que é explorado por todos os autores que trabalham o período. As negociações que culminaram com o acordo ocorreram em caráter sigiloso e, quando vieram à tona, desagradaram profundamente os EUA. As pressões norte-americanas para que o Brasil desistisse do referido acordo culminaram numa grande tensão entre os dois países. A política nacional de segurança afetava as intenções norte-americanas de manter seu poder hegemônico na região.

A persistência do acordo com a Alemanha, a despeito das pressões norte-americanas, é sintomática da forma como os militares encaminharam as relações com o poderoso vizinho do norte. Num primeiro momento, o governo Castelo Branco procurou reafirmar a interdependência com o sistema ocidental. A disposição dos norte-americanos em garantir o golpe militar através da operação *Brother Sam*, evento que Moniz Bandeira analisa em seu livro sobre as relações entre os dois países (1973), demonstra que havia, por parte dos castelistas, uma dívida a ser paga com os americanos e a compreensão de que os mesmos poderiam contribuir para a segurança nacional.

A política interna marcada pela repressão e pelo anticomunismo agradava aos norte-americanos que, garantiam assim, a segurança hemisférica. No entanto, era evidente o descompasso e as divergências entre os interesses brasileiros e norte-americanos no plano internacional. Os primeiros focaram suas ações na manutenção da segurança internacional e o Brasil em sua proposta de desenvolvimento (OLIVEIRA, 2005: p.122). Durante o Governo Costa e Silva, a ênfase num discurso terceiro-mundista rompeu o alinhamento automático com os Estados Unidos, buscando alianças políticas e comerciais que possibilitassem ao país a arrancada para o desenvolvimento. As divergências no plano das relações comerciais também eram evidenciadas.

Durante o regime militar chama atenção a diferença entre os projetos de política interna e externa. Como lembra Amado Cervo, a política externa “pode ser qualificada de avançada, democrática e até esquerdista, em oposição interna, tida por retrógrada em sua forma.” (CERVO, 2010: 399). Essa ambiguidade explica a tolerância norte-americana com o projeto de Brasil-Potência do início da década de 1970. O Brasil era um aliado importante na manutenção da estabilidade da região, ao garantir apoio aos demais golpes militares na América do Sul. Além disso, a política externa de Nixon passou a ver como positiva a transferência de determinadas tarefas às potências regionais (VIZENTINI, 1998: 142).

Assim, pode-se concluir que, nesses 20 anos, o Brasil buscou um eixo global-multilateral de política externa, havendo uma compreensão de que os EUA eram apenas uma dentre as possibilidades de aliança no sistema internacional. (PECEQUILO, 2011). A política externa do período pode ser compreendida como um instrumento de apoio ao desenvolvimento industrial brasileiro. Pensando a questão na longa-duração, os militares levaram ao ponto máximo a estratégia nacional-desenvolvimentista iniciada por Vargas na década de 1930. Os objetivos alcançados por esse modelo foram limitados pela crise internacional dos anos 80, levando parte da diplomacia e das elites políticas a vislumbrarem outro projeto de inserção internacional.

Bibliografia

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil: dois séculos de História*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Ed. UnB, 4ª edição, 2011.

GARCIA, Eugenio Vargas (Org). *Diplomacia brasileira e Política Externa. Documentos Históricos (1493-2008)*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Saraiva Editora, 2005.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *As relações Brasil-Estados Unidos*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

PEREIRA, Analucia Danilevicz. *Relações Exteriores do Brasil III (1964/1990). Do Regime Militar à Nova República*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2010.

SPEKTOR, Matias. *Kissinger e o Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

_____. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). *Revista Brasileira de Política Internacional* 47 (2): 191-222 (2004). Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v47n2/v47n2a07.pdf> (acesso 31 mar. 2013)

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1998.

_____. *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo: Perseu Abramo, 3ª edição, 2008.