

Política Externa Brasileira: 1964-1985

Brazilian Foreign Policy: 1964-1985

Shiguenoli Miyamoto*

Resumo

O texto faz considerações sobre a política externa brasileira conduzida pelo regime militar. Procura destacar as políticas formuladas durante os diversos governos, considerando as alternâncias dos grupos no poder e as mudanças na conjuntura tanto doméstica quanto internacional. O que se observa, portanto, é que cada governante implementou sua política de acordo com os interesses do grupo que naquele momento se encontrava no controle do Estado. Um dos objetivos do texto é discutir as nomenclaturas utilizadas para designar cada período: “alinhamento automático”, “diplomacia da prosperidade”, “diplomacia do interesse nacional” “pragmatismo responsável” e “pragmatismo ecumênico”. Essas terminologias não fazem jus, nem correspondem à realidade das políticas implementadas naqueles momentos, uma vez que todas as políticas públicas, nessas incluindo a política externa e as de defesa e segurança, são motivadas pela necessidade de se atender princípios básicos comuns a todos os governos, como a soberania e o desenvolvimento nacionais.

Palavras-chave: política externa brasileira; regime militar; forças armadas; diplomacia brasileira; relações internacionais brasileiras.

Abstract

This paper analyzes the changes that have taken place in the Brazilian Foreign Policy under the military regime. The Brazilian Foreign Policy approaches in many cases have neglected the internal variables. In this paper we evaluate as both contexts (domestic and international) are intrinsically connected. There is a large preoccupation and doubt in this essay about concepts and slogans used to describe each period: “automatic alignment”, “diplomacy of prosperity”, “diplomacy of national interest” “responsible pragmatism” and “ecumenical pragmatism”. These terminologies do not correspond to the reality of the policies implemented by the government. The public policies, including foreign policy and defense and security, are motivated by the need to meet basic principles common to all governments such as sovereignty and national development.

Keywords: Brazilian foreign policy; military regime; Armed Forces; Brazilian diplomacy; Brazilian international relations.

* É Professor Colaborador Voluntário do Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas. Professor Titular [aposentado]. A produção deste texto contou com recursos do CNPq através de Bolsa de Produtividade em Pesquisa [1B] concedida ao autor. shiguenoli@gmail.com.

Introdução

Políticas de Estado ou de governo jamais são contínuas ao longo de períodos de certa longevidade, como duas décadas. Tal fato (continuidade) só poderia ocorrer se as condições observadas se mantivessem estáticas durante todo o período. Isto significa dizer que a conjuntura interna, o contexto regional e o sistema internacional não poderiam ou deveriam sofrer alterações que pudessem afetar as políticas públicas de um país.

Em termos domésticos, condições desta natureza dificilmente seriam observadas empiricamente, a não ser em momentos particulares de um país (possivelmente com forte intervenção estatal/ditatorial) e em regiões geográficas delimitadas. Mais provavelmente isso poderia ocorrer nas chamadas sociedades simples, mas nunca nas situações complexas que envolvem as relações conflitantes entre Estado e sociedade e/ou no intercâmbio das relações internacionais.

O dinamismo, que abarca todos os tipos de relacionamentos, torna altamente mutável os interesses, as demandas, os atores e os apoios, as ações e decisões, e faz com que cada momento histórico seja único. Portanto, verificam-se políticas específicas voltadas para cada caso, ainda que pretensões maiores possam ser observadas na tentativa de se alicerçar políticas e medidas mais longevas.

A incerteza do sucesso nas disputas eleitorais que, regularmente se sucedem a cada quatro anos na maior parte das nações, inviabiliza, mesmo que haja uma proposta de políticas públicas mais amplas e duradouras, o cumprimento de tais aspirações, justamente por causa do revezamento frequente dos grupos (ou classes sociais) no poder, dos atores e dos contextos.

Considera-se neste texto que, dificilmente, verificam-se preocupações com políticas de Estado, notando-se apenas políticas de governo (com as devidas imbricações de interesses) ou do partido que se encontra no controle do aparato de poder em determinado período. Explica-se, dessa forma, os arranjos e rearranjos políticos para a ocupação de cargos, com as costumeiras substituições, mesmo no caso de reeleição de um governante que, provavelmente, teve que fazer e refazer alianças e coalizões para ser bem sucedido e conseguir novo mandato.

Por isso mesmo, constantes são os acordos domésticos e internacionais, fazendo com que os adversários e inimigos de ontem sejam os aliados de hoje. Ou seja, o jogo político tem sido realizado considerando a inexistência de amigos ou inimigos permanentes. Nesse sentido, todas as políticas são pragmáticas, uma vez que almejam atingir objetivos fixados pelos grupos, que disputam ou estão no poder, ainda que, em muitas oportunidades, as decisões possam ser consideradas demagógicas, oportunistas ou amorais, inclusive contrariando frontalmente as pregações e retóricas históricas de tais grupos.

Sob esse prisma, a discussão que apenas conclui sobre a continuidade e descontinuidade das políticas adotadas e implementadas pelos governos, durante um período mais elástico, torna-se infrutífera, e pouco acrescenta para o entendimento das políticas públicas, tanto no âmbito interno quanto no externo. O foco deve, portanto, centrar-se nos processos políticos, nos interesses, nos atores e nas conjunturas que determinam os motivos que conduzem as políticas governamentais durante o transcorrer dos anos em determinada direção. Da mesma forma, depreender que em um relacionamento bilateral, ao longo da história, podem ser observados

períodos de aproximação maior e afastamento, apresenta pouca força explicativa, justamente pela dinamicidade das relações políticas, econômicas, sociais e estratégico-militares.

Em ciclos como o regime militar brasileiro, cuja duração de duas décadas possibilitou o mandato de dois marechais e 3 generais, ocorrem, necessariamente, pontos de convergência e de mudanças, mas que se constituem em momentos históricos particulares e que jamais se repetem, como diria Karl Marx.¹ É sob essa ótica que, a seguir, serão feitos alguns comentários sobre a política externa de 1964 a 1985.

A conjuntura interna e a institucionalização do regime

Um dos elementos que tem dificultado um entendimento melhor sobre o regime militar, diz respeito à sua durabilidade e às intenções dos ocupantes do poder durante todos aqueles anos. Várias interpretações consideram que o estamento militar, ao assumir o Estado, trouxe consigo objetivos claramente definidos para manter-se o máximo possível no poder, para fazer deste um grande país.

Evidentemente, explicações que trilham por esse caminho precisam dos devidos reparos. O primeiro deles diz respeito à permanência das Forças Armadas no comando do aparelho de Estado. O segundo, e que explica a elasticidade de tempo em que ficaram no governo, se refere à heterogeneidade do grupo castrense. Em terceiro lugar, o fato de os grupos no poder não terem conseguido atingir, desordenadamente, as metas que pretenderam alcançar ao longo dos anos, fazendo com que as regras fossem constantemente modificadas, ocasionando momentos de tensão e possibilidades de rupturas dentro do estamento militar. Por último, as divergências no seio das Forças Armadas e a possibilidade de chegada ao poder pelo partido opositor, segundo as próprias regras fixadas pelas primeiras, fizeram com que se negociasse um pacto de transição política, com a distensão lenta, gradual e segura, a reestruturação do sistema partidário e o fim dos atos de exceção, determinando o término do regime com a eleição de Tancredo Neves em 1985 para a Presidência da República.

O regime militar passou por drásticas transformações desde o momento em que João Belchior Marques Goulart foi deposto. O Ato Institucional (AI), de 9 de abril de 1964, foi o primeiro instrumento utilizado pelas Forças Armadas para que o país conhecesse as regras do novo governo. Através desse mecanismo ficavam claras as próximas etapas a serem seguidas antes de o poder ser devolvido aos civis.

Pelo fato de pretender-se único, o primeiro Ato Institucional sequer fora enumerado (de um total de 17). Por intermédio do Art. 2º, ficava definido que dois dias depois de editado o AI, seriam realizadas as eleições do Presidente e do Vice-Presidente da República pela maioria absoluta dos

¹ Até 1967, ao passar para a reserva, o general de Exército era promovido ao cargo de marechal. Após a reforma promovida pelo Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967 (DL 200/67), que trata da Organização da Administração Federal, esse cargo deixou de existir em tempo de paz. Pelas regras atuais "a categoria mais alta da classe de oficiais é a de marechal, posição ocupada apenas para os momentos de guerra". Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2012/04/em-tempos-de-paz-exercito-defende-fronteiras-nacionais>>. Acesso em: 30 abr. 2014.

Pelo Art. 202 do Capítulo VI do DL 200/67 também foi alterada a designação de Ministério da Guerra para Ministério do Exército, bem como a de seu titular (Art. 204). (SENADO FEDERAL, 1984, p. 84).

integrantes do Congresso Nacional, em sessão pública e votação nominal. O mandato dos eleitos terminaria no dia 31 de janeiro de 1966. Conforme o Art. 9º do AI, os sucessores desses seriam escolhidos no dia 3 de outubro de 1965 (sem definição das regras).

Estava determinado, assim, o calendário que indicava a duração da presença militar no comando do aparato de Estado. No preâmbulo do AI mencionava-se o que se entendia pelo ocorrido na semana anterior, chamada já, naquela oportunidade, de revolução: “Fica, assim, bem claro que a Revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação” (SENADO FEDERAL, 1972, p. 89-92).

As divergências verificadas no seio do estamento militar sobre a continuidade da intervenção logo afloraram, exigindo que novo Ato Institucional fosse baixado. As ambições do ministro da guerra, general Arthur da Costa e Silva, representante de tendência oposta ao grupo que se encontrava no poder, desejoso de tornar-se o novo presidente, foi um dos motivos que alteraram, destarte, as regras do jogo e a devolução do poder aos meios civis conforme o calendário previamente estabelecido.

Pelo novo Ato Institucional de 27 de outubro de 1965, com vigência até 15 de março de 1967, grandes mudanças foram efetuadas. Em primeiro lugar, pelo Art. 18 extinguíam-se os antigos partidos políticos (criados pelo Decreto-Lei nº 9.258, de 14 de maio de 1946) e cancelavam-se os respectivos registros. Em segundo lugar, a época das eleições presidenciais foi alterada, e essas deveriam ser realizadas em data que não poderia ultrapassar o dia 3 de outubro de 1966.

Para a reconstituição do sistema partidário, dois atos complementares (AC 4 e AC 6) foram editados. (SENADO FEDERAL, 1972, p. 143-149) O AC 4, de 20 de novembro de 1965, fixava as regras para as novas legendas. Estabeleceu-se, pelo Art. 1º, um número de senadores e deputados necessários para a criação das novas organizações partidárias. Tinha-se como exigência a adesão de um mínimo de 120 deputados federais e 20 senadores para promover a criação dos novos partidos provisórios, dentro do prazo de 45 dias, ou seja, até o dia 4 de janeiro de 1966.

Formalmente, havia a possibilidade de criação de três novas legendas, uma vez que o Congresso Nacional era composto por 65 senadores e cerca de 400 deputados federais. A impossibilidade de aglutinar, em tão pouco tempo, as lideranças e membros dos 13 partidos existentes até outubro (eram 14 os partidos políticos, sendo que em 1947 a legenda do Partido Comunista Brasileira foi cassada) fez com que próximo à data definida pelo AC 4 (4 de janeiro de 1966) não se conseguisse criar nenhum partido político.

Por isso, às vésperas do prazo estabelecido pelo AC 4, novo ato, com a designação de AC 6, prorrogava até 15 de março de 1966 a data para a criação e o registro das organizações políticas. Tais instituições teriam a atribuição de partidos políticos, enquanto estes não se constituíssem. Assim, as duas novas legendas criadas foram consideradas siglas provisórias, que perduraram até o final dos anos 1970, quando o novo sistema partidário passou a vigorar. A Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) foram as duas siglas que passaram a disputar as eleições a partir de 1966.²

² Ainda que sob forte repressão, a oposição continuou concorrendo a todas as eleições. Contra Ernesto Geisel o MDB indicou Ulysses Guimarães e Barbosa Lima Sobrinho como anticandidatos. O objetivo não era ganhar (impossível, já que era decidido no Congresso Nacional), mas sim mostrar que, dentro das regras estabelecidas pelos militares, estavam dispostos a fazer oposição e chegar

Algumas perguntas podem, agora, ser respondidas: quais os motivos que levaram à quebra das regras do jogo e por que a intervenção durou 21 anos, quando inicialmente se estipulou o dia 31 de janeiro de 1966 para o afastamento dos militares do poder?

Um deles, as divergências verificadas no âmbito da corporação militar, com grupos ora moderados, ora mais duros na disputa pelo controle do Estado. No primeiro momento, sob o mandato de Humberto de Alencar Castelo Branco, o grupo era ligado à Escola Superior de Guerra (ESG), considerado o reduto intelectual das Forças Armadas. Arthur da Costa e Silva, Emílio Garrastazu Médici e João Baptista Figueiredo colocavam-se à distância dessa instituição, sendo que os dois últimos eram ligados ao serviço de inteligência. Ernesto Geisel, embora pertencente ao grupo do primeiro governo, nem por isso obedecia na íntegra ao receituário prescrito pela ESG.

As dissensões observadas dentro do estamento militar inviabilizaram a devolução do poder aos setores civis, em primeiro lugar, pelas próprias ambições de Costa e Silva. Em segundo lugar, pelos resultados das eleições de outubro de 1965, quando representantes dos grupos apeados do poder em 1º de abril de 1964 obtiveram resultados favoráveis em estados fortes como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Segundo a vertente mais dura das Forças Armadas, não se justificava colocar “a casa em ordem” e devolvê-la novamente aos mesmos grupos depostos. Em terceiro lugar, a política cautelosa de Castelo Branco, receoso de fraturar as Forças Armadas, motivo pelo qual não se opôs às novas circunstâncias que então se apresentavam, modificando todo o quadro anteriormente projetado.

Assim que o AI 2 foi baixado, políticos que haviam participado do movimento de março mostraram-se insatisfeitos com os rumos tomados pelo novo regime. A criação da Frente Ampla foi uma das respostas da sociedade política aos detentores do poder. A incapacidade de se manifestar de forma mais vigorosa, uma vez que os dois primeiros Atos Institucionais possibilitavam a cassação de mandatos, aliadas às próprias dificuldades encontradas pelos opositoristas entre si, fizeram com que a Frente Ampla aos poucos se esvaziasse.

Ainda que isso se verificasse de um lado, simultaneamente, outros setores da sociedade passaram a manifestar-se contra o regime militar, fosse através de greves, fosse por intermédio do movimento estudantil e a Igreja. A repressão que se mostrava cada vez mais forte atingiu seu momento mais sólido quando o AI 5 foi divulgado em 13 de dezembro de 1968. Era resposta tanto ao que se considerava provocação de discursos de deputados como Márcio Moreira Alves entendidos como ofensivos às Forças Armadas, quanto pela negativa do Congresso Nacional em cassá-lo.

ao poder por via pacífica. Como resultado dessa iniciativa, nas eleições para o Senado Federal em 1976, o MDB elegeu 16 das 22 cadeiras em disputa, além de prefeituras importantes em todo o país. Medidas como a Lei Falcão (eleições de 1976) e a indicação de um senador indireto (biônico, eleito pela Assembleia Legislativa de cada estado em 1978) não foram suficientes para arrefecer os ânimos opositoristas que aumentaram sua presença nas eleições legislativas de 1978. Prevendo que a oposição asseguraria números expressivos nas eleições de 1980, obtendo maiorias legislativas, essas foram canceladas, prorrogando-se os mandatos dos prefeitos até 1982. Alegou-se que era o momento de se constituir um novo sistema partidário, uma vez que o modelo adotado em 1966 já havia cumprido sua função. Em 1982 foram realizadas as primeiras eleições diretas para governadores, com as mudanças ocorridas em 1979, quando novas agremiações políticas foram criadas (sendo obrigatório o uso da palavra “Partido” em todas as siglas, motivo pelo qual o MDB converteu-se em PMDB). A última reivindicação que foi a etapa da luta pelas eleições diretas em 1985, com a Emenda Dante de Oliveira, não foi aprovada pelo Congresso Nacional. Viu-se na ocasião a disputa entre Tancredo Neves contra Paulo Maluf (que havia derrotado Mario Andreazza na convenção de seu partido). Com a doença e consequente morte de Tancredo Neves em 21 de abril de 1985, assumiu o vice-candidato José Sarney iniciando o período conhecido como “Nova República”.

O que se verificou, em todo o período militar, é que grupos distintos assumiram o controle do aparato de Estado conforme cada governo. Daí não se poder afirmar sobre a continuidade do regime simplesmente pelo fato de ter estado em mãos castrenses.

A quebra das regras do jogo, quando se estendeu o mandato de Castelo Branco, foi apenas uma das divergências verificadas em todo o período. Na sucessão de Costa e Silva, a imposição do grupo identificado mais fortemente com o *establishment* (sistema) mostrou as divisões com a vertente representada pelo general Affonso Albuquerque Lima.

Da mesma forma, na sucessão de Emílio Médici o veto ao nome do general Orlando Geisel, então ministro do Exército, culminando com a escolha de um nome “mais técnico e administrativo” como o general Ernesto Geisel, apontaria profundamente as divisões no meio castrense. Daí as dificuldades encontradas no período da distensão política geiseliana, quando vários problemas foram enfrentados. Entre esses, as mortes de Manoel Fiel Filho e Vladimir Herzog, ambos em 1975 em São Paulo, e que culminou com a demissão do comandante do II Exército e que culminou com a demissão do comandante do II Exército general Ednardo D’Ávila Mello, e nomeando-se para seu lugar o general Dilermando Gomes Monteiro. O enfrentamento com o grupo do então ministro do Exército, general Sylvio Frota, em 1977, é outro forte indicador sobre as distintas tendências que as Forças Armadas apresentavam internamente, acerca dos rumos que o movimento de 1964 deveria assumir (GOES, 1978). O forte controle de Ernesto Geisel sobre a corporação, e a imposição do nome do general João Baptista Figueiredo como futuro presidente, estava longe de ter um final tranquilo.

Com a ascensão deste último verificaram-se fatos importantes, que vão desde o final dos atos de exceção e a reestruturação do sistema partidário à anistia ampla geral e irrestrita. Grupos descontentes ainda se manifestavam, observados em acontecimentos como o atentado à Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), quando morreu a funcionária Lídia Monteiro da Silva, e as bombas que deveriam ser detonadas no Riocentro. Contudo, nesse último momento, as regras tinham sido já definidas e a eleição de Tancredo Neves colocou ponto final ao ciclo castrense.

Os contextos internacional e regional

Ainda que possa manter certa equidistância (por tempo reduzido) dos concertos regional e internacional, a política doméstica de qualquer país, dificilmente, tem espaço e capacidade suficientes para manobrar livremente e implementar políticas públicas sem levar na devida conta o que ocorre em seu entorno. Por isso, grande parte do que ocorreu na política brasileira, de meados dos anos 1960 até a metade da década de 1980, deu-se em função do que se verificava nas proximidades e no quadro mais amplo do sistema mundial.

Quando ocorreu o golpe militar, em abril de 1964, o contexto da Guerra Fria era marca registrada daqueles anos. Alguns acontecimentos daquela época podem ser lembrados. Entre esses, a ascensão de Fidel Castro ao governo cubano em 1959, a fracassada tentativa de invasão da Baía dos Porcos em 1961 e a crise dos mísseis em 1962, ambos sob o governo de John Fitzgerald Kennedy.

Neste clima, em que a possibilidade de um grande confronto entre as duas superpotências era pensada como plausível, é que foram criadas as circunstâncias para as mudanças que se verificaram na América Latina, inicialmente através do Brasil. Por isso mesmo, um dos motivos explicáveis para a chegada do poder militar ao governo brasileiro foi o forte viés anticomunista observado em parte da sociedade brasileira e em instituições importantes do país, fazendo com que as Forças Armadas assumissem o controle do Estado.

Este clima belicoso no cenário internacional alcançava esta parte do hemisfério, observando-se, após 1964, sobretudo nos anos 1970, a ascensão do estabelecimento castrense a inúmeros governos da região, não só na América do Sul, mas também na América Central. No subcontinente sul-americano podem ser mencionados os casos do Uruguai (1973-1985), do Chile (1973-1990), da Argentina (1976-1982), entre outros.

O contexto regional, influenciado pelo jogo das grandes potências, contudo, não pode ser classificado como uniforme, porque motivações variadas levaram ao poder grupos distintos nos países latino-americanos. Mesmo assim, observaram-se identificações próximas entre diversos governos da região, colaborando entre si, por exemplo, na repressão a grupos considerados hostis ao modelo político então vigente. A Operação Condor pode ser lembrada como um dos mecanismos utilizados no Cone Sul.

No plano doméstico, cada país da região estabelecia suas próprias concepções sobre o significado da segurança nacional, motivando diferentes formas de combate e repressão, ora mais vigorosas como no Chile e na Argentina, ora com formas diferentes de institucionalização do regime, como no Brasil, a partir de 1973, com a política de distensão gradual, lenta e segura (conforme o discurso militar da época). No caso brasileiro, o uso da força e da violência para conter e combater os considerados inimigos do regime, igualmente, levou a formas de repressão desde as torturas ao desaparecimento de militantes, conforme têm sido comprovado nos últimos anos.

O esmaecimento da Guerra Fria, com a assinatura dos tratados de contenção nuclear (Strategic Arms Limitation Talks Agreement – SALT) nos inícios dos anos 1970, entretanto, não se mostrou suficiente para arrefecer os ânimos anticomunistas regionais. Nota-se aqui a discrepância entre o cenário regional e internacional. Enquanto neste último se caminhava para um clima mais ameno entre soviéticos e norte-americanos, no plano regional latino-americano o viés anticomunista se apresentava de forma vigorosa com os opositores aos regimes sendo designados como inimigos e terroristas.

A emergência de novos temas que passaram a ocupar espaços na pauta das relações internacionais, a partir dos anos 1970, como a questão ambiental e os direitos humanos, fizeram com que divergências comesçassem a ser intensificadas entre as grandes potências do mundo ocidental e o que ocorria no hemisfério sul. A Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, de Estocolmo em 1972, e a política de direitos humanos de Jimmy Carter podem ser utilizados como dois exemplos sobre tópicos que passaram a exigir mais tempo e atenção dos governos latino-americanos. Ao mesmo tempo, ainda que mantivessem identificações políticas e ideológicas, nem por isso divergências acentuadas deixaram de ser observadas entre as nações sul-americanas, em praticamente todo o período aqui considerado.

Concepções e formas de inserção internacional

A primeira observação a ser feita sobre o regime militar é acerca da semelhança e diferença na forma de conduta internacional dos cinco momentos. Do período pode-se tirar várias conclusões, exceto as de que cada período seja igual ao outro, ou que cada um deles seja completamente distinto dos demais.

Sem qualquer sombra de dúvida, uma identificação comum é que o controle do Estado era assumido, institucionalmente, pelas Forças Armadas, com todas as suas dissintonias. Todavia, os grupos que comandavam o poder, em termos políticos e econômicos, sempre foram distintos, motivando o deslocamento desses quando findava um governo. As dissensões percebidas durante cada governo, e que implicavam no rearranjo da nova tendência que assumiria o aparato de Estado, eram evidentes não apenas durante cada ciclo, mas inclusive no período sucessório e na forma de estabelecer a continuidade do regime militar.

Por razões como essas, cada período teve uma política externa diferente da outra, ainda que elementos coincidentes possam ser observados. Mas esses são fatos que devem ser entendidos como normais, uma vez que inexiste a possibilidade de se modificar radical e estruturalmente a conduta externa de um Estado em curtos períodos de tempo, de um para outro governo. Os anos mais recentes são muito esclarecedores a esse respeito.

O primeiro fator a ser considerado, entre aqueles que assumiram inicialmente o Estado brasileiro, é acerca da composição do governo. Era um grupo identificado com a ESG, criada em 1949 no limiar da Guerra Fria. Oriundos dessa instituição, o primeiro presidente desse período, marechal Humberto de Alencar Castelo Branco teria como parceiros antigos companheiros de caserna, como Golbery do Couto e Silva, inspirador da criação do Serviço Nacional de Informações (SNI) e Ernesto Geisel na Casa Militar. Outros ainda podem ser citados como representantes do casarão da Urca conhecido como Sorbonne brasileira.

Considerada moderada, em oposição a outros grupos tidos como pouco intelectualizados, essa ala tinha como elemento condutor de sua visão de mundo o modelo norte-americano, vencedor do grande conflito. Por isso, durante todo o período pré-golpe, discutiram-se na ESG conceitos tradicionais caros à congênere norte-americana, como poder nacional, objetivos nacionais (permanentes e atuais) e segurança nacional. Era uma visão formatada sob o clima maniqueísta do pós-II Guerra, onde se opunham as duas grandes visões de mundo: a democracia liberal ocidental x democracia do proletariado, a livre iniciativa x economia centralizada.

Assim, quando se definiu o grupo político presidencial (esguianos), os responsáveis pelo setor econômico eram, igualmente, profissionais afinados com a perspectiva vigente e hegemônica norte-americana.

As linhas mestras da conduta externa brasileira foram divulgadas pouco tempo depois do golpe militar, em solenidade de formatura dos jovens diplomatas. Nessa oportunidade, Castelo Branco explicitava claramente as preferências que orientariam sua forma de interagir com o mundo. Era um mundo, como entendia, interdependente, localizado geograficamente de forma definida, com valores identificados com o da civilização ocidental cristã, em um contexto de disputa bipolar pelo controle do mundo.

Interpretações diversas sobre as diretrizes da política externa brasileira desse período costumam identificar a conduta castelista com as encontradas no livro conhecido de Golbery do Couto e Silva. Deve-se, porém, fazer as devidas ressalvas. O livro do coronel Golbery do Couto e Silva (promovido ao cargo de general de brigada quando passou para a reserva) era composto de uma série de ensaios escritos nos fins de 1950 e início dos 1960 e tratava-se de uma teorização de como deveria ser entendido o mundo e a civilização. Eram divagações apoiadas em concepções hobbesianas que mostravam as distinções entre o mundo comunista e o ocidental, mas que não definia geograficamente os interesses do Brasil nesse contexto (COUTO E SILVA, 1980).

O que Castelo Branco realizou em seu discurso foi demarcar com precisão os limites de atuação brasileiros, em termos geopolíticos, escolhendo como eixo mais próximo a Bacia do Prata, tradicional *locus* onde se concentravam os interesses maiores do país desde o Tratado de Tordesilhas.

Assim, no dia 31 de julho, quando houve a entrega de diplomas aos candidatos aprovados ao Itamaraty, enfatizou que “o interesse do país coincide, em muitos casos, em círculos concêntricos, com o da América Latina, do Continente Americano e da comunidade ocidental” (MRE, 1966, snp).

Em termos históricos, essa escolha não diferiu, em grandes traços, do que sempre foi a escolha primeira da política externa brasileira em busca de espaços, inclusive por suas próprias deficiências de recursos políticos, econômicos e estratégico-militares. Ou seja, a América do Sul constituiu-se eternamente no alvo primeiro de opção brasileira, com ênfase na Bacia do Prata.

Em outras passagens de sua fala, Castelo Branco reafirmou sua solidariedade ao mundo liderado pelos Estados Unidos, responsáveis pela segurança global, enquanto ao governo brasileiro cabia diferenciar os interesses daquele país no mundo e as aspirações nacionais. Entendia-se a necessidade de elaboração de uma política independente, mas interdependente no contexto mais amplo das relações internacionais. Era uma percepção de que uma escolha deveria ser feita, e aquele era o momento para aceitar a liderança dos Estados Unidos, nesta parte do continente, onde tal país exerce sua hegemonia.

A questão da segurança era pensada, portanto, dentro da teoria dos círculos concêntricos, em termos regionais hemisféricos, assumindo importância entidades como o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR).

A visão que permeava a concepção do primeiro governo era a que privilegiava o conflito Leste-Oeste, na defesa do mundo ocidental. Tratava-se de uma postura que coincidia, em muitos pontos, com o que realizava a política externa norte-americana. Daí ter sido cunhada como política de alinhamento automático, considerando que a política brasileira se filiava integralmente à atuação norte-americana.

Castelo Branco deixava clara, todavia, as distinções que se deveriam fazer entre os interesses da grande potência, não confundindo, por exemplo, a atuação dos Estados Unidos na disputa pelo poder global, com o espaço de atuação brasileiro no âmbito regional:

não devemos dar adesão prévia às atitudes de qualquer das grandes potências – nem mesmo às potências guardiãs do mundo ocidental, pois que, na política externa destas, é necessário fazer a distinção entre os interesses básicos da preservação do sistema ocidental e os interesses específicos de uma grande potência. (MRE, 1966, snp)

A partir desse princípio, o governo brasileiro considerava os Estados Unidos como o grande guardião do mundo ocidental, mas nem por isso pretendeu combater com aquele país em terras distantes, recusando participar da guerra do Vietnã. Esse era, segundo o Brasil, um problema norte-americano de disputa mundial, distante do que interessava ao Brasil, mais interessado no seu entorno regional.

Essa afiliação ideológica que orientou, em grande parte, a atuação do Brasil no governo de Castelo Branco, não encontraria respaldo no momento seguinte liderado pelo também marechal Arthur da Costa e Silva. Para este último mandatário, o que interessava para o país era manter-se distante de tais confrontos, preferindo concentrar esforços nas divergências que se verificavam entre os Hemisférios Norte e Sul.

Enquanto no primeiro se concentrava a maior parte dos países desenvolvidos, situação bem diferente era observada na parte Sul do globo. Por isso, a necessidade de colocar os problemas econômicos na agenda da política externa, como elemento importante para superar os desníveis que separam os grandes países daqueles outros, como o Brasil, considerados do Terceiro Mundo. Tratava-se, portanto, de uma visão de mundo opondo Norte e Sul, ao invés do confronto Leste-Oeste.

O tema do desenvolvimento era claramente colocado ao lado da segurança econômica. Essa discussão, aliás, já se iniciara alguns anos antes, quando o Brasil passou a participar da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), criada em 1964. O problema do desenvolvimento fazia parte, igualmente, das preocupações de Castelo Branco, quando explicitava no mesmo discurso citado que “a diplomacia deve ser também um instrumento destinado a carrear recursos para o nosso *desenvolvimento econômico e social* como meio de fortalecimento do poder nacional” (realçado no original). (MRE, 1966, snp)

Se Costa e Silva, representante da chamada “linha dura” das Forças Armadas, teve curto mandato, deixando de lado o conflito Leste-Oeste, mas nem por isso se descuidando do combate os considerados inimigos do regime, a ascensão de Emílio Garrastazu Médici significou uma forte atuação contra tendências políticas e ideológicas tidas como espúrias, tanto no plano interno quanto no externo.

No âmbito regional, redobrado cuidado foi concedido na possibilidade de existência de governos de países vizinhos que pudessem representar perigo para a soberania brasileira. Rotulada de *teoria do cerco*, tal concepção considerava necessária a intervenção nos países que pudessem eleger governos com tendências marxistas e deveriam, portanto, ser neutralizados.

As fronteiras, nesse caso, não seriam fixas, definidas, mas entendidas como flutuantes, podendo ser empurradas ou adentradas, ficando conhecidas como fronteiras ideológicas. Assemelhavam-se à conhecida teoria do dominó, resgatada da doutrina norte-americana, segundo a qual a queda de um país em mãos adversas levaria progressivamente à derrubada dos vizinhos, afetando toda a região. Através desses princípios elaborados pelo chamado “sistema”, composto pela comunidade de segurança e informações, pelo menos três operações intervencionistas foram gestadas no governo de Médici.

A primeira dizia respeito à possibilidade de um governo considerado hostil aos interesses brasileiros ser eleito em 1971 no Uruguai através de Liber Seregni, líder da Frente Ampla, apoiada em informações coletadas pelo Sistema Nacional de Informações. A viabilidade de vitória, contudo,

era tida como pouco provável no Uruguai. Mesmo assim, a denominada Operação Trinta Horas (duração da operação) foi preparada para ocupar imediatamente o território uruguaio, a partir do Rio Grande do Sul, em caso de vitória da Frente Ampla.

O segundo evento se referia ao apoio concedido ao general Hugo Banzer Suarez, com equipamentos militares e apoio financeiro, em detrimento do então presidente, general Juan José Torres, no mesmo ano. A terceira participação deu-se dois anos depois, em 1973, quando Salvador Guillermo Allende Gossens foi deposto do cargo no Chile, tendo sido substituído por Augusto Pinochet Ugarte.

A ideia de um país grande, considerado potência mundial foi, igualmente, pensado pelo estamento militar, fazendo-se menção explícita no plano de *Metas e Bases Para a Ação do Governo*. Para o governo, entre os objetivos, estratégia e grandes prioridades, estabelecia-se como

Objetivo-Síntese, ingresso do Brasil no mundo desenvolvido, até o final do século. Conforme já se esclareceu, construir-se-á no País, uma sociedade efetivamente desenvolvida, democrática e soberana, assegurando-se, assim, a viabilidade econômica, social e política do Brasil como grande potência. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1971, p. 15)

A volta do grupo sorbonista ao poder em 1974 significou, em parte, a retomada de alguns princípios do primeiro governo, mas não que pudesse ser mera repetição daquele, ou contivesse mudanças abruptas do período anterior comandado por Médici. Rotulada como *pragmatismo responsável*, a política implementada por Ernesto Geisel aproveitava princípios já utilizados no período de Médici, mas substituía a ideia de Grande Potência por potência emergente, como se pode observar no *II Plano Nacional de Desenvolvimento* (II PND) (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1974, p. 21-78). Ou, também, pela política de aproximação com o continente africano. De fato, após a viagem do chanceler Mario Gibson Barboza em 1972, quando esteve em nove países, laços foram intensificados com aquele continente.

Crítérios apoiados na necessidade de se pensar o mundo sob outras categorias, em razão da própria mudança verificada nos negócios internacionais e da competição que começava a se acirrar internacionalmente, o período Geisel se caracterizou por vários fatos que tiveram significativo impacto interna e externamente. Um deles se refere ao reconhecimento em 1975 de países recém-libertos do jugo português, como Angola e Moçambique, ainda que governados por grupos marxistas, encabeçados por Agostinho Neto e Samora Machel, respectivamente. Nessa mesma linha, ocorreu o reconhecimento da República Popular da China em detrimento do regime de Formosa. Neste último caso, o Brasil redimia-se de sua atuação em abril de 1964, imediatamente após o golpe, quando expulsou nove diplomatas chineses.

A assinatura do acordo nuclear com a República Federal da Alemanha, deixando de lado a proposta norte-americana em 1975, bem como as críticas aos desrespeitos brasileiros em direitos humanos feitas por Jimmy Carter, podem ser resgatados como fatos importantes desse período. Ao mesmo tempo, a ressalva ao governo israelense, condenando na ONU o sionismo como forma de racismo, é outro exemplo que marcou a política do pragmatismo.

Naquele contexto, a postura brasileira era a de que o cenário global não comportava a existência de amigos, mas simplesmente de aliados. Não se deveria dar importância às ideologias,

mas sim aos mercados. No entorno da Bacia do Prata, entretanto, o Brasil manteria discussões ásperas com a Argentina com a construção da barragem de Itaipu.

Mas, ao se resolver o contencioso de Itaipu, e mesmo antes, o Brasil já direcionava sua atenção para um tema que ganharia forte impacto nos anos posteriores: a questão ambiental. Isso era percebido desde 1972 na Conferência de Estocolmo. As críticas internacionais que se avolumaram a partir de então sobre os poucos cuidados do governo brasileiro nesse quesito, aliadas à necessidade de aumentar suas exportações para os países andinos e amazônicos, fez com que Brasília sugerisse e viabilizasse em julho de 1978 o *Tratado de Cooperação Amazônica*, assinado com mais sete parceiros da região (MRE, 1978).

Definido como o último período do ciclo militar, o governo Figueiredo manteve, praticamente sem modificações de vulto, a atuação do governo anterior. Alguns acontecimentos marcaram o período sobretudo no âmbito sul-americano. Resolveu-se o contencioso de Itaipu, neutralizou-se a possibilidade de existência de governo considerado hostil no Suriname, com a eleição de Desi Bouterse em 1980. Com a participação de várias autoridades, como o chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro e o general Danilo Venturini (então chefe da Casa Militar, secretário do Conselho de Segurança Nacional e Ministro Extraordinário para Assuntos Fundiários), que visitaram Paramaribo em oportunidades diversas, e firmaram vários acordos, a possibilidade de intercâmbio maior de Bouterse com o governo de Fidel Castro foi neutralizada.

A guerra do Atlântico Sul, opondo argentinos e britânicos, mostrou a forma dúbia de atuação da política externa brasileira, ora mantendo-se neutro no conflito, conforme o Direito Internacional apregoado pelo Itamaraty, ora permitindo o abastecimento de aviões Hércules ingleses na base de Canoas no Rio Grande do Sul, ora retendo também outra aeronave Vulcan inglesa no Rio de Janeiro, e que retornava das ilhas Malvinas. Ao mesmo tempo, o governo brasileiro treinava pilotos argentinos, conforme posteriormente se descobriu. Para a resolução dos conflitos na América Central, o Brasil participou do Grupo de Contadora.

A política externa vista de fora

Enquanto se sucediam os governos militares, observou-se igualmente extensa produção bibliográfica analisando a política externa brasileira sob o controle do estabelecimento castrense. Essa literatura pode ser dividida em quatro grandes grupos. O primeiro deles, oriundo dos analistas do Cone Sul, passou a ver no desenrolar das políticas brasileiras tendências expansionistas e hegemônicas, procurando exercitar na região papel semelhante ao dos Estados Unidos no mundo.

Termos como imperialista, sub-imperialista, hegemônico, país-chave e gendarme continental foram utilizados em profusão, para caracterizar a atuação brasileira no continente sul-americano. Tais reflexões faziam estreita conexão entre o que era realizado nas políticas públicas com as teorias geopolíticas expostas em obras como a de Mario Travassos (1931), Golbery do Couto e Silva (anos 1950 e 1960), Carlos de Meira Mattos (anos 1960 e 1970) e Therezinha de Castro (anos 1960 e 1970). Assim, a política nuclear, a construção da barragem de Itaipu, a interiorização nacional avançando para oeste (Rondônia, Transamazônica) com os brasiguaios, as viagens à Antártica, tudo era motivo para justificar a política expansionista, da mesma forma como fora feito após

o Tratado de Tordesilhas. Deste grupo, ressaltam-se autores ligados ao Instituto Argentino de Estudios Estratégicos y de las Relaciones Internacionales, criado pelo general de reserva argentino Juan Enrique Guglielmelli (que fundou a revista *Estratégia*) e outros como Raul Botelho Gosalvez, Vivian Trias e mesmo brasileiros no exterior como Ruy Mauro Marini e Paulo Schilling. Todos tratavam do problema do imperialismo/sub-imperialismo, ainda que sob perspectivas diferentes, como fez Marini.

Um segundo grupo absorveu em parte o discurso governamental brasileiro sobre o destino de grande potência. Obras diversas, produzidas sobretudo nos Estados Unidos, falavam sobre o futuro grandioso e sobre o Brasil-potência no ano 2000. Nesta direção, ainda que com nuances interpretativas, pode-se observar obras de Young e Ronald Schneider.

Uma terceira vertente interpretativa dava ênfase aos aspectos autoritários do regime através da Doutrina de Segurança Nacional, utilizada com ênfase para que o governo pudesse, através do binômio segurança e desenvolvimento, alavancar seus projetos, mesmo que distantes da sociedade. Por exemplo, Michel Schooyans e Catherine Durandine e trabalhos publicados no Canadá caminham nessa direção.

Por último, estudos com características acadêmicas focalizando o direcionamento da política brasileira em sua generalidade ou em aspectos específicos, mas abordando as grandes opções feitas pelo país no sistema internacional. Escolhas entre o Primeiro e o Terceiro Mundo, entre as relações bilaterais ou multilaterais foram as que mereceram mais atenção em obras como as de Wayne Selcher ou Wolf Grabendorf.³

Entretanto, a maior parte das análises toma as políticas governamentais como um todo, a partir de uma única instância formuladora e decisória, sem levar na devida conta fatores de ordem distintos. Um desses, as diferenças entre os grupos no poder em cada momento, com interesses diferenciados. Em segundo lugar, a existência de pelo menos três grandes níveis decisórios. O primeiro deles, o do estamento militar ligado a questões de institucionalização do regime e de segurança nacional; o segundo vinculado aos setores econômicos e o último a casa diplomática. Essas três instâncias com frequência mantinham divergências entre si (e internamente em cada uma delas), ainda que, quando esses casos ocorressem, decisões eram tomadas pelo Conselho de Segurança Nacional. Assuntos que diziam respeito à segurança nacional, por exemplo, junto às fronteiras eram competência castrense, enquanto as negociações diplomáticas ficavam sob responsabilidade do Itamaraty, e os assuntos econômicos sob alçada dessa área. Mas eram comuns as discordâncias entre o Itamaraty e as esferas econômicas (por exemplo, sobre a escolha de parceiros no Primeiro ou Terceiro Mundo). Esses fatores foram, quase sempre, negligenciados nos estudos realizados no exterior avaliando o papel do Brasil no contexto regional e internacional.

3 Desses autores conferir: GUGLIALMELLI, Juan Enrique. 2007. *Pensar con estratégia*. Buenos Aires: Ediciones de la Universidad de Lanus. Neste volume encontram-se todos os textos publicados pelo autor na revista *Estratégia*; GOSALVEZ, Raul Botelho. 1974. *Proceso del subimperialismo brasileño*. Buenos Aires: Editorial Universitaria; TRIAS, Vivian. 1967. *Geopolítica y imperialismo en América Latina*. Montevideo: Ediciones El Sol; MARINI, Ruy Mauro. 1972. *Brazilian subimperialism*. *Monthly Review*, 23 (9), p. 14-24; SCHILLING, Paulo. 1974. *Brasil va a la guerra*. Buenos Aires: Schapire Editor; SCHOOPYANS, Michel. 1973. *Déstín du Brésil*. Gembloux: Duculot; SCHNEIDER, Ronald. 1976. *Brazil, foreign policy of a future world power*. Boulder/Colorado: Westview Press; YOUNG, J. M. 1977. *Brazil: world power 2000?* *Intellect* (105), p. 406-409; DURANDINE, Catherine. 1977. *L'Idéologie de la sécurité nationale au Brésil*. Paris: *Problèmes d'Amérique Latine*, XLIV, *Notes et Études Documentaires*, n° 4.391-4.392; SELCHER, Wayne. 1978. *Brazil's multilateral relations: between First and Third Worlds*. Boulder/Colorado: Westview Press; GRABENDORF, Wolf. 1979. *La política exterior del Brasil, entre Primer y Tercer Mundo*. *Nueva Sociedad* (Caracas) (41), p. 109-119.

Uma interpretação geral

Algumas notas podem ser feitas neste momento, a partir dos parágrafos anteriores. Em primeiro lugar, percebe-se, em todos os cinco governos, elementos de continuidade e de mudança de prioridades na conduta externa do país. Tal comportamento nada mais reflete do que a impossibilidade de, sozinho, procurar alterar forças que estruturam o poder mundial. Ou seja, quando um mandatário assume o governo em um determinado país, não importando a modalidade de regime, se é legítimo ou não, existe uma estrutura pré-estabelecida na qual seu país já se encontra inserido.

O que os governantes procuram, na impossibilidade de alterar as regras do jogo conforme suas vontades, é buscar nova inserção que lhes seja ou pareça mais favorável. As escolhas que podem fazer são limitadas, não só pelo contexto mais amplo do mundo, como também de seu entorno, e de suas próprias dificuldades domésticas que mudam a todo instante, além dos escassos recursos humanos, estratégicos, tecnológicos, econômicos, militares etc.

Em tais condições, verifica-se a dificuldade para se fazer alterações muito bruscas na conduta internacional do país, alterando em 180 graus sua orientação. Os interesses, as pressões e as demandas, ainda que em parte possam ser bloqueados pelos novos governantes, não conseguem subsistir por períodos longevos, motivo pelo qual devem ser considerados e repensados na formulação e implementação da política externa (e das demais políticas públicas).

Nesse sentido, nenhuma política gestada por qualquer governo tende a ser revolucionária (em busca de uma nova estrutura mundial completamente distinta da anterior, a não ser no discurso), pautando-se por concepções revisionistas procurando condições mais favoráveis para melhorar sua inserção (que já está dada de antemão).

Mesmo motivações políticas e ideológicas apresentam-se insuficientes, não conseguindo se sustentar de forma adequada para garantir demandas anteriormente inexistentes por um governo, ainda que clame por uma igualdade mundial, justiça etc. Tal fato ocorre porque países isoladamente (e que não fazem parte do seleto grupo que formata o mundo) não detêm poder suficiente para esse tipo de transformação, em nenhuma das variáveis, muito menos em seu conjunto (no plano político, econômico, militar). Caso contrário, as mudanças há muito teriam se processado.

É isso que pode ser dito em relação ao comportamento da política externa brasileira durante o regime militar. A maior proximidade do governo de Castelo Branco com o mundo gerenciado pelos Estados Unidos tinha sua razão de ser pelas próprias identificações da entidade da qual o grupo militar dirigente era oriundo. Tanto é assim que, após o término da Segunda Guerra Mundial, oficiais que haviam participado do conflito visitaram os Estados Unidos, fundando poucos anos depois a ESG, com grande semelhança ao National War College (aceitando, porém, civis em seus cursos, ao contrário da NWC). Por isso, muitas medidas assumidas pelo governo Castelo Branco apresentavam conexão parecida com a perspectiva norte-americana de entender o mundo, não se esquecendo do conflito da Guerra Fria, e uma das motivações que levaram a derrubada de João Goulart.

O fato de Costa e Silva priorizar a ótica Norte-Sul para operar no mundo nada mais foi do que entender que o conflito Leste-Oeste pouco ajudava em um dos objetivos básicos da política

brasileira, que era o tema do desenvolvimento econômico e social. Assim, as opções de seu governo caminhavam no sentido de se obter um número maior de vantagens que pudessem facilitar o alavancamento da economia brasileira, pouco favorecida no período anterior.

O fato de Costa e Silva ter optado por tal escolha não pode ser identificado com uma postura contestatória ou de esquerda, como algumas análises sobre o período sugeriram. A firme determinação, tanto do governo de Castelo Branco quanto de Costa e Silva, de afiliação ao modelo ocidental, pode ser percebida nitidamente nos atos de cassação de direitos políticos, de limitação do jogo político com os atos de exceção e por uma clara visão anticomunista. Foi justamente nos dois primeiros governos que políticas duras foram elaboradas, como a criação do Serviço Nacional de Informações (Lei nº 4.341 de 13 de junho de 1964), a Lei de Segurança Nacional (Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967), o Ato Institucional nº 5 (13 de dezembro de 1968) e o Decreto-Lei nº 477 (de 26 de fevereiro de 1969) (SENADO FEDERAL, 1984). Não é gratuitamente que, no âmbito interno, o período Costa e Silva foi caracterizado pelo surgimento de fortes contestações ao regime, oriundo de setores diversos, seja através da União Nacional dos Estudantes (UNE), com seus congressos, da Igreja, das greves sindicais (Contagem e Osasco em 1968) e de atos não convencionais até então inexistentes por movimentos diversos.

A conduta do governo brasileiro na procura para melhorar sua posição no sistema internacional foi, portanto, apoiada na Doutrina de Segurança Nacional, através do binômio segurança e desenvolvimento, tentar o aumento de seu poder nacional. O estilo e as demandas dos dois governos atenderam ao jogo político dos agentes domésticos interessados em uma forma específica de alcançar os objetivos, seja através de grupos econômicos e autoridades com mais afinidades com atores internacionais, seja de outros com perspectiva mais nacionalista, priorizando os interesses de grupos internos.

A projeção internacional desejada se fez de forma mais ousada no terceiro momento, quando Emilio Garrastazu Médici, apoiado em forte aparato institucional repressivo (com o AI 5) alavancou a política de crescimento econômico sob a batuta de Antônio Delfim Netto, então ministro da Fazenda. A agressividade maior verificada junto às fronteiras seguia a mesma ótica anticomunista adotada pelos dois governos que o antecederam. O rígido controle dos órgãos de imprensa e a repressão a quaisquer movimentos contestatórios, combinados com a maciça propaganda governamental com projetos de impacto (como a vitória na Copa do mundo em 1970, a construção da Transamazônica e da ponte Rio-Niterói) e com crescimento em torno de dez por cento ao ano, pareceram mostrar que as políticas de desenvolvimento e projeção mundial estavam construindo um novo país com novo papel no cenário global.

A crise do petróleo que atingiu o mundo em 1973, antes do término do governo Médici, o aumento e descontrole das finanças públicas com alto endividamento nacional, aliados às críticas oriundas de setores divergentes dentro das Forças Armadas levaram já, naquela oportunidade, a negociações para a transição do regime, inclusive considerando o esmaecimento da Guerra Fria após os acordos SALT e o fim da guerra do Vietnã. A ascensão de Ernesto Geisel foi, portanto, dentro desse contexto, o de estabelecer regras de conduta e de inserção internacional de forma mais adequada que as anteriores, levando na devida conta a necessidade de se tomar decisões que não caminhassem pelos mesmos trilhos adotados pelos seus antecessores. Mesmo assim, verifica-se a existência de membros importantes da equipe econômica que ultrapassaram um

governo, como no caso de João Paulo dos Reis Velloso, ministro do Planejamento no período de Médici e Ernesto Geisel. Por razões como essas, a ideia do pragmatismo passou a designar a nova conduta do governo e ganhou força explicativa. Na realidade, pensada em termos amplos, todos os governantes anteriores adotaram conduta semelhante, ora com Castelo Branco, ao se opor à presença brasileira no Vietnã, ora com Costa e Silva, ao ver o mundo sob forma diferente dos interesses exclusivamente norte-americanos, seja com Médici, ao iniciar a orientação para a África em busca de novas parcerias. A América do Sul, de qualquer forma, continuou como prioridade em todos os momentos aqui considerados, tendo exercido papel de suma importância por ocasião das discussões que levaram à construção da barragem de Itaipu.

O mesmo comportamento pode ser apontado para o governo que fecha o ciclo militar. Em contexto interno distinto dos anteriores, com novas regras para as disputas político-eleitorais, a conduta externa pouco diferiu tanto em termos do raio geográfico das demandas quanto das possibilidades de mudança efetiva, sobretudo em década que se caracterizou por dificuldades que atingiram parte significativa do continente.

Observações finais

Política de alinhamento automático, diplomacia da prosperidade, diplomacia do interesse nacional, pragmatismo responsável e pragmatismo ecumênico foram os rótulos mais conhecidos para identificar cada um dos governos do regime militar. Segundo tais designações, a forma de se negociar e atuar no mundo teria obedecido fiel e integralmente tais conceitos. Nesse sentido, cada momento seria diferenciado do outro, porque as prioridades igualmente seriam feitas de maneira distinta.

Talvez seja necessário repensar a validade dessas nomenclaturas que, por si só, pretendem ser explicativas e dar contas da conduta dos governos, sobretudo no caso do regime militar. Observação mais acurada encontrará muito mais elementos de permanência do que de alterações nos 21 anos em que o estamento castrense esteve à frente do poder.

O que não se pode, evidentemente, é concordar que tenham sido sempre os mesmos grupos e interesses durante todo o regime. Mas isso jamais ocorreu em períodos com tal longevidade, em qualquer país do mundo, a não ser em condições excepcionais onde a oposição inexistente, em face de forte aparato repressivo e centralizador. Em situações consideradas normais – ainda que em casos de regimes autoritários – grupos diferentes sempre se fazem representar e têm demandas distintas, justamente por defender interesses particulares. Sob essa perspectiva, um momento jamais pode ser idêntico ao anterior, porque são instantes históricos diferentes. Como os interesses e atores são sempre distintos, da mesma forma que as demandas, e como os cenários regional e internacional são igualmente dinâmicos, não há possibilidade de se repetir políticas.

Por isso mesmo, ocorreram adequações que fazem parte de qualquer estrutura administrativa, considerando as vantagens e constrangimentos da arena internacional e dos grupos que disputam o poder no plano doméstico. A durabilidade do regime brasileiro, no caso, teve seu início e fim estabelecido justamente por causa das divergências existentes dentro da caserna. E também por não se conseguir atender, de forma adequada, às demandas da sociedade que, embora com

possibilidades restritas, sempre se manifestou eleitoralmente, mesmo após a extinção do sistema pluripartidário em 1965. Foi justamente a votação ascendente do partido oposicionista, chamada de sigla mágica por seu ex-presidente Ulysses Guimarães, que obrigou o estamento militar a repensar o sistema partidário e o término do próprio regime a partir de 1979.

No plano internacional, as demandas acompanharam a projeção do país e os interesses dos grupos que assessoravam a presidência da República em cada ocasião. Burguesia internacional, burguesia nacional ou tecnoburocratas foram, igualmente, termos utilizados em relação ao período militar, para designar os grupos que detinham influência e ajudaram a formatar a política econômica e internacional do país.

Referências Bibliográficas

COUTO E SILVA, Golbery do. 1981. *Conjuntura Política, o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil*, 3. ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora.

GOES, Walder de. 1978. *O Brasil do general Geisel*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. 1966. *A política externa da revolução brasileira*. Brasília: Seção de Publicações. (snp/sem numeração de páginas)

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. 1978. *Tratado de Cooperação Amazônica*. Brasília: MRE.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. 1971. *Metas e bases para a ação do governo*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. 1974. *II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE.

SENADO FEDERAL. 1984. *Reforma Administrativa. Organização da Administração Federal. Decreto-Lei nº 200/67*. 4. ed. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas.