

coleção | POLÍTICA
EXTERNA
BRASILEIRA

**O PRAGMATISMO RESPONSÁVEL
NA VISÃO DA DIPLOMACIA
E DA ACADEMIA**

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Aloysio Nunes Ferreira
Secretário-Geral Embaixador Marcos Bezerra Abbott Galvão

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

*Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais*

Diretor Ministro Paulo Roberto de Almeida

*Centro de História e
Documentação Diplomática*

Diretor Embaixador Gelson Fonseca Junior

*Conselho Editorial da
Fundação Alexandre de Gusmão*

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães e Silva
Embaixador Gelson Fonseca Junior
Embaixador José Estanislau do Amaral Souza
Embaixador Eduardo Paes Saboia
Ministro Paulo Roberto de Almeida
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor Eiiti Sato

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

SÉRGIO EDUARDO MOREIRA LIMA
(ORGANIZADOR)

**O PRAGMATISMO RESPONSÁVEL
NA VISÃO DA DIPLOMACIA
E DA ACADEMIA**



Brasília – 2018

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília-DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:

Acauã Lucas Leotta
André Luiz Ventura Ferreira
Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Luiz Antônio Gusmão
Renata Nunes Duarte

Projeto Gráfico:

Yanderson Rodrigues

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

Capa: Foto oficial de Antonio Francisco Azeredo da Silveira da Galeria de Ministros do Ministério das Relações Exteriores.

Impresso no Brasil 2018

P898 O pragmatismo responsável na visão da diplomacia e da academia / Sérgio Eduardo Moreira Lima. –Brasília : FUNAG, 2018.

474 P. – (Coleção política externa brasileira)
ISBN 978-85-7631-717-3

1. Nações Unidas (ONU) - atuação - Brasil. 2. Brasil. Presidente (1974-1979 : Ernesto Geisel). 3. Diplomacia - Brasil. 4. Política externa - Brasil. 5. Nações Unidas (ONU). Conselho de Segurança. I. Moreira Lima, Sérgio Eduardo. II. Série.

CDD 327.81

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.
Bibliotecária responsável: Kathryn Cardim Araujo, CRB-1/2952.

*Foreign policy puts a country ahead of its time**

Antonio F. Azeredo da Silveira

* "O papel de uma chancelaria é pôr o país à frente de seu tempo", frase de Azeredo da Silveira citada por Henry Kissinger em *Years of Renewal* (1999), p. 741.



SUMÁRIO

Azeredo da Silveira e o Pragmatismo Responsável 9

Sérgio Eduardo Moreira Lima

PRIMEIRA PARTE

O Pragmatismo Responsável nas Nações Unidas

Pronunciamentos do chanceler Azeredo da Silveira na ONU (1974-1978) com notas introdutórias do embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa 43

O Pragmatismo Responsável no Congresso Nacional

O Brasil e a Nova Ordem Internacional 123

Antonio Francisco Azeredo da Silveira

O Pragmatismo Responsável na ESG

Conferência na Escola Superior de Guerra (1974)..... 141

Antonio Francisco Azeredo da Silveira

Conferência na Escola Superior de Guerra (1978)..... 167

Antonio Francisco Azeredo da Silveira

SEGUNDA PARTE

O Pragmatismo Responsável na perspectiva dos diplomatas

- O “Pragmatismo Responsável”203
Luiz Augusto Pereira Souto Maior
- O Pragmatismo Responsável e a Guerra Fria245
Gelson Fonseca Jr.
- O Pragmatismo Responsável: o caso de Angola.....281
Sérgio Eduardo Moreira Lima

TERCEIRA PARTE

O Pragmatismo Responsável na perspectiva da academia

- A trajetória do pragmatismo: uma análise da política externa brasileira317
Maria Regina Soares de Lima e Gerson Moura
- Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979)343
Matias Spektor
- Geisel, Silveira and the Assertion of Independence381
Andrew James Hurrell
- Nota biográfica sobre Antonio Francisco Azeredo da Silveira437
Antonio de Moraes Mesplé
- Bibliografia.....455
- Sobre os autores471

AZEREDO DA SILVEIRA E O PRAGMATISMO RESPONSÁVEL

*Sérgio Eduardo Moreira Lima**

A chancelaria não é uma torre de marfim, uma burocracia marcada pela distância entre a cúpula e os demais integrantes, sem capacidade de formulação conceitual e estratégica, sem aptidão para o exercício incessante da diplomacia e da defesa do interesse nacional. O papel da chancelaria é pôr o país à frente de seu tempo. É contribuir para a formulação da política externa e dispor das condições para garantir sua execução eficaz.

Antonio F. Azeredo da Silveira

Comemora-se este ano o centenário do nascimento do embaixador Antonio Francisco Azeredo da Silveira (1917-1990). Foi um dos grandes diplomatas brasileiros, que honrou as tradições da Casa de Rio Branco, renovou o Itamaraty e a política exterior do País. Estudioso, pesquisador, mas, sobretudo, homem de ação, destacou-se por pensar estrategicamente a política externa e desenvolver os meios para tornar realidade esse pensamento. Corajoso, obstinado, atingiu o auge de sua carreira diplomática como ministro das Relações Exteriores (1974-1979). Demonstrou,

* Embaixador e presidente da Fundação Alexandre de Gusmão.

então, seu preparo para liderar uma instituição historicamente na vanguarda da construção dos valores nacionais e de sua identidade externa (FREYRE, 1959)¹. Sua crença na vocação do Brasil como ator relevante no cenário internacional e seu compromisso com a autonomia da política exterior foram postos à prova nesse período. A dedicação ao Itamaraty, a compreensão do papel da chancelaria na criação de condições para a modernização do País e a coragem para a superação de seus atrasos, em circunstâncias políticas nem sempre favoráveis, moveram-no, como exímio operador diplomático, no processo de fazer do Brasil um ator emergente no cenário global e usar a política externa como instrumento de câmbios internos e transformações externas.

O propósito inicial desta publicação era servir de base à discussão entre professores, pesquisadores, acadêmicos e diplomatas ao longo do Seminário sobre o Pragmatismo Responsável², realizado no antigo Palácio Itamaraty no Rio de Janeiro, em 22 de setembro de 2017. Embora o período de 1974 a 1979 seja um dos mais pesquisados por estudiosos das Relações Internacionais, vários aspectos conceituais e metodológicos de sua política externa ainda não foram suficientemente analisados. Estudiosos consideram que a diplomacia Geisel-Silveira teria inaugurado novo paradigma autonomista-universalista na política exterior brasileira (RICUPERO, 2017)³. Este não apenas incorporou conceitos formulados durante a chamada Política Externa Independente (1961-1963), dos chanceleres Afonso Arinos, San Tiago Dantas e Araújo Castro, como pôde enriquecê-los e

1 FREYRE, Gilberto. *Ordem e Progresso*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1959. 1º tema: CLI. Vide também RICUPERO, Rubens in CARDIM et al (org). *Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil*. Brasília: Funag, 2002, p. 79.

2 Expressão utilizada pelo presidente Ernesto Geisel no pronunciamento de abertura da primeira reunião de seu gabinete, que acabaria marcando a política externa do chanceler Azeredo da Silveira.

3 RICUPERO, Rubens. Palestra no Instituto Rio Branco, em *Percursos Diplomáticos*, organizado pela Funag/Ipri, 2017.

implementá-los, criando condições para a consolidação do modelo. Tal avaliação pode, no entanto, provocar certa perplexidade. Como explicar que o padrão, isto é, os fundamentos e as características que serviram de parâmetro à política externa brasileira contemporânea, seja encontrado na diplomacia do regime militar? Antes de parecer um paradoxo, essa questão merece ser examinada com cautela. De imediato, ela é reveladora do perfil histórico do Itamaraty e de seu papel na formulação da política exterior do País, na defesa dos interesses permanentes da nação, guardando certa independência dos regimes políticos e das preferências ideológicas dos chamados *donos do poder*⁴, na concepção weberiana aplicada por Faoro à elite política brasileira. Mas desvenda também a capacidade e a habilidade de Silveira como negociador no plano interno, tema de interesse para a diplomacia, mas que aguarda ainda o devido escrutínio.

Restaria, enfim, medir a influência do Pragmatismo nos fatores que, desde então, têm servido de fundamento à política externa, mesmo após a redemocratização, com a Constituição de 1988, seu marco legal. Nesse contexto, outro tema a ser pesquisado com rigor acadêmico é a contribuição do Pragmatismo Responsável à redução do fator ideológico na definição do interesse nacional e o impacto dessa evolução na abertura do regime. Terá a política externa influenciado em alguma medida no processo da redemocratização? Os arquivos tanto de Silveira quanto de Geisel, disponíveis no CPDOC/FGV, sugerem a necessidade de que se conheça o método de gestão da política externa do chanceler que mais tempo despachou com o presidente da República e logrou estabelecer diálogo

4 A expressão *donos do poder* foi consagrada na obra do mesmo nome de autoria do jurista e cientista político Raimundo Faoro, nos anos 50, a respeito da formação e evolução das elites políticas brasileiras e sua vocação ao patrimonialismo. Dado o papel da diplomacia na construção do Brasil, seria interessante cotejar os interesses, as referências e a identidade daquela elite política com os princípios e valores dos personagens que marcaram o pensamento diplomático e a política externa brasileira.

direto e permanente com o chefe de Estado⁵. Essa proeza teria evitado, em alguma medida, que as posições do Itamaraty fossem sistematicamente filtradas pelo Gabinete Civil (Golbery do Couto e Silva), pela Secretaria Especial da Presidência (Heitor Aquino) ou por outras instâncias burocráticas e de decisão, à luz dos seus próprios interesses, conveniências e percepções, sobretudo num regime de exceção. Um último aspecto que mereceria análise é o da existência de um pensamento diplomático próprio durante o período e seu desenvolvimento subsequente. Ainda que todas essas questões não sejam especificamente respondidas neste livro, os artigos e documentos aqui reunidos estimularão estudantes e pesquisadores das relações internacionais a lançar-lhes novas luzes a fim de que possam ser compreendidas cabalmente.

Convidado pelo presidente eleito Ernesto Geisel para uma conversa em sua casa⁶ no Jardim Botânico, em 5 de dezembro de 1973, Azeredo da Silveira já estava consciente da oportunidade de assumir não a Secretaria-Geral (como teria ocorrido na sondagem inconsequente e malograda por parte do ministro Magalhães Pinto em 1968), mas o cargo mais alto na hierarquia de sua instituição, ou seja, o de ministro de Estado das Relações Exteriores. Pôde, assim, com experiência e convicção, expor sua visão de mundo e esboçar ideias, desenvolvidas e aperfeiçoadas em encontros posteriores com o futuro presidente, no Largo da Misericórdia⁷, e que levaram a um

5 Além das Informações ao presidente da República, Exposições de Motivos e Lembretes incluídos em seus Despachos Diretos, Azeredo da Silveira desenvolveu durante sua gestão o hábito de dirigir quase diariamente a Geisel bilhetes sumários juntos aos quais eram enviadas de maneira informal um ou outro telegrama específico recebido dos postos no exterior ou outras informações que considerava de interesse para o presidente da República.

6 Durante a transição, Geisel se instalou na antiga residência do ministro da Agricultura no Rio de Janeiro.

7 Local do escritório de transição de Ernesto Geisel na antiga sede do Ministério da Agricultura no Rio de Janeiro, onde Azeredo da Silveira manteve, pelo menos, dois outros encontros com o presidente eleito para definir a política externa, que, por inspiração de Silveira, Geisel batizou de Pragmatismo, ecumênico e responsável.

projeto de gestão transformadora das relações internacionais do Brasil, identificado como Pragmatismo Ecumênico e Responsável.

A expressão aparece, pela primeira vez, no discurso do presidente Geisel na reunião inaugural do seu Gabinete. Mas Azeredo da Silveira sabia que suas propostas só seriam viáveis numa perspectiva de abertura política. Em seu depoimento⁸ às professoras Maria Regina Soares de Lima e Monica Hirst, entre maio de 1979 e março de 1982, ainda durante o regime militar, na presidência do general João Baptista Figueiredo, Silveira assinala que “o que tinha dito (a Geisel) naquele primeiro encontro era sério demais em relação a tudo que se estava fazendo no Brasil”. Não chegou a elaborar muito mais a respeito. Observou apenas às professoras que o entrevistavam que: “para você ter uma política externa desse gênero, você tem que ter, evidentemente, uma visão da evolução da política interna do seu país. E uma política externa desse gênero pressupõe uma política interna mais aberta. Ela puxa o país para a abertura, e ele (Geisel) tinha que meditar sobre aquilo”.

Silveira utilizava metáforas e outras figuras de linguagem para apresentar uma ideia clara, mas de difícil aceitação pela *linha dura*. A política externa que vislumbrava não poderia ser condicionada pela ideologia do regime, tinha que representar novo modelo que atendesse à necessidade de autonomia, ou seja, de não alinhamento com posições outras que as da defesa dos interesses do Brasil em suas relações com o mundo. Sua legitimidade dependeria, assim, do grau de abertura política. Não poderia estar condicionada à lógica maniqueísta da estrutura bipolar. Daí o imperativo de que fosse pragmática na defesa dos interesses nacionais, e ecumênica, para refletir a dimensão universal desses interesses e a própria

8 SPEKTOR, Matias. *Azeredo da Silveira. Um depoimento*. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010, p. 84-85.

diversidade do povo brasileiro, formado por diferentes grupos étnicos, culturais e religiosos, que vieram de todos os continentes. A política externa de um país como o Brasil não poderia ser outra senão autônoma, universalista e de alcance global. Essa concepção abrangente beneficiar-se-ia, como acontece no Itamaraty, de ideias e posições de períodos anteriores. Mas o Pragmatismo Responsável logrou estruturá-las e consolidá-las, tornando-se, desde então, efetivamente, a base de sustentação da diplomacia brasileira contemporânea⁹.

As circunstâncias internas e externas não facilitavam a realização desse projeto. Prevalcia a Guerra Fria, o mundo estava dividido em blocos com interesses e perspectivas inconciliáveis. A ordem econômica era verticalizada. O capitalismo, a livre iniciativa, a democracia representativa se contrapunham, de um lado, ao comunismo, ao estatismo, à ideologia do partido único, de outro. Essa relação antagônica entre os blocos liderados pelas superpotências, os Estados Unidos da América (EUA) e a União Soviética (URSS), observava os ditames da corrida armamentista nuclear, da *deterrence*, ou seja, da capacidade de manter o *status quo* em razão da possibilidade de destruição mútua, mas, também, a aceitação da *détente*, como fórmula de preservar o diálogo e administrar as diferenças para aliviar as tensões, que, em geral, se materializavam em conflitos na periferia. Dentro dessa concepção rígida da Guerra Fria, políticas não alinhadas corriam riscos e o reforço da colaboração horizontal entre países em desenvolvimento era prejudicado pela ideologia. Silveira acreditava, no entanto, que o Brasil deveria seguir outra lógica: aproveitar sua dimensão territorial e demográfica, a capacidade de diálogo e suas tradições diplomáticas para abrir-se ao mundo com autonomia, com foco na cooperação internacional e no desenvolvimento. Estava convencido

9 RICUPERO, Rubens. *A Diplomacia na Construção do Brasil, 1750-2016*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017, p. 536

de que seria possível, em alguma medida, promover mudanças no sistema internacional à luz dos interesses brasileiros. Geisel compartilhava esse pensamento. Incomodava a ele e também a Silveira o alinhamento automático e a dependência, limitadores da soberania. Ambos vislumbravam um ordenamento internacional mais equânime e justo, fundado nos valores fundamentais consagrados na Carta das Nações Unidas, nos princípios da autodeterminação, da igualdade soberana, da não intervenção e num sentido de justiça que levasse em conta as desigualdades econômicas entre os países, determinadas e acentuadas por razões históricas, como o colonialismo e seu corolário: a exploração sistêmica das diferenças entre os povos por ele criadas. Enfim, uma nova ordem marcada por um grau de solidariedade com impacto global sobre o desenvolvimento.

No plano econômico, a hegemonia dos EUA parecia periclitir, inclusive com os custos cada vez mais altos da guerra do Vietnã. A decisão do presidente Nixon, em 1971, de desvincular-se do padrão-ouro rompera com o sistema de Bretton Woods (1944), afetando a estabilidade econômica do pós-guerra. O enfraquecimento da moeda americana contribuiu para a decisão da OPEP de quadruplicar os preços do petróleo em 1973 e compensar as perdas sofridas com a desvalorização do dólar. A conjuntura internacional em 1974 dificultava no Brasil a aplicação da política do *milagre econômico* do período anterior, quando o PIB brasileiro crescia a mais de 11% em média ao ano. A primeira crise do petróleo representava grave desafio a Geisel. O Brasil era um país altamente dependente de fontes externas de hidrocarbonetos. O aumento abrupto dos preços do petróleo ocorreu após a guerra do Yom Kippur e na esteira da decisão política dos países árabes exportadores de nacionalizar as companhias petrolíferas até então controladas por empresas americanas e europeias, bem como promover o boicote político das exportações a certas nações. O mundo inaugurava os primeiros

câmbios estruturais desde a Segunda Guerra. Os desequilíbrios da balança comercial e das contas correntes do Brasil se agravavam. Diante desse cenário internacional, Geisel deveria ajustar os rumos da política econômica do seu antecessor. No entanto, sob a pressão do próprio regime, seria difícil ao novo presidente justificar a redução dos índices de crescimento. Nesse contexto, Geisel optou por manter os padrões do milagre econômico¹⁰. As consequências se fizeram sentir ainda no seu governo, mas tenderiam a agravar-se dramaticamente com a explosão dos juros para empréstimos em dólar durante a gestão Figueiredo e seu impacto no endividamento externo do País. Ironicamente, a elevação dos preços do óleo cru representava o êxito de uma política de valorização dos produtos de base que o próprio governo brasileiro e o de outros países em desenvolvimento defendiam. O Brasil precisava exportar mais, obter financiamentos de economias superavitárias e diversificar as fontes de suprimento para superar os desequilíbrios crescentes das contas externas.

A visão de Silveira refletia tanto o juízo amadurecido do Itamaraty e de seus maiores quanto a capacidade crítica do experiente diplomata que conhecia todos os meandros da Casa de Rio Branco e queria infundir-lhe dinamismo e senso de direção. Por isso mesmo, estava em condições de formular a crítica construtiva e promover os ajustes necessários para corrigir desvios da instituição e renovar seu legado. Esses propósitos ficam claros em seu discurso de posse. Nele, Silveira declara que o diplomata de um país como o Brasil “não é espectador passivo da diversidade do mundo”. Ao contrário, ele está na linha avançada de defesa do interesse nacional e possui a visão de conjunto que a distância proporciona. Pode ver o país sem as “distorções casuísticas ou conjunturais” na salvaguarda dos interesses permanentes da nação. Para

10 O PIB do Brasil cresceu em média 11,9% no governo Médici (1969-1974) e 6,5% na gestão do presidente Geisel.

o novo chanceler, o “Brasil não se contém apenas no inventário de suas dimensões presentes, mas antes se completa na perspectiva fecunda da superação” dos óbices a seu desenvolvimento. Para tanto, deverá “inspirar-se no passado, vencer os obstáculos do presente e projetar-se no futuro”. Este seria o desafio do Brasil e do Itamaraty. Prossegue o ministro com uma advertência: “a chancelaria não é uma torre de marfim” e “a melhor tradição do Itamaraty é saber renovar-se” para que o país alcance a posição que deve ocupar no contexto das nações. Silveira agia como se uma janela de oportunidade surgisse sem ter a certeza do tempo em que permaneceria aberta. Conferiu, assim, urgência à missão de promover as mudanças na política externa e nas condições de funcionamento do Itamaraty. Segundo ele, “o mundo não perdoará quantos forem estáticos e anódinos”. Concluiu ressaltando sua visão de que o Itamaraty é uma peça indispensável no esforço de construção do Brasil. Por sua vez, Geisel era nacionalista e um observador atento do cenário internacional. A presidência da Petrobras amadureceu suas concepções, ampliando-lhe a capacidade de gestão e a *weltanschauung*. Segundo ele, “o pragmatismo responsável resultara de conversas com o Ministro Silveira”¹¹. Quanto à escolha do chanceler, processo que o levou a entrevistar também outros diplomatas, declarou em seu depoimento a Maria Celina d’Araujo e Celso Castro: “conversei com ele e concluí que suas ideias sobre política exterior, em grande parte, coincidiam com as minhas”¹².

A partir dos encontros que Geisel e Silveira mantiveram antes da posse do novo governo em 15 de março de 1974, puderam definir os contornos gerais da política externa brasileira nos cinco anos subsequentes. Nela se destacava como linha mestra a busca da autonomia na defesa dos interesses nacionais com vistas à

11 D’ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (org.). *Ernesto Geisel*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1997, p. 335.

12 Idem.

promoção do desenvolvimento do Brasil, à superação de condições responsáveis pelo atraso, inclusive os aspectos psicológicos dos formuladores de política. Segundo Silveira, o subdesenvolvimento deve ser combatido em primeiro lugar na mente das pessoas que têm complexos e se acostumam com atitudes subalternas e com horizontes por elas próprias limitados. Superada essa barreira inicial, haveria que criar condições para a promoção do conhecimento e de avanços tecnológicos, por vezes, dificultados pelo exercício do poder hegemônico ou pelo alinhamento automático. O mundo mudava e o Brasil tinha que se ajustar a essas mudanças, aproveitar os desafios e transformá-los em oportunidades.

Essa *rationale* pressupunha o alcance de outros objetivos estratégicos específicos, como: a) um olhar diferenciado para a América do Sul, como a fronteira imediata, dentro da concepção de Rio Branco de fazer da geografia a melhor política e a melhor economia (a começar pela integração dos recursos energéticos); b) a superação do contencioso com a Argentina, em particular a respeito dos recursos hídricos da Bacia do Prata, o que corresponderia a passar de uma lógica de rivalidade para outra de entendimento; c) a necessidade de uma política de cooperação amazônica, que colocasse o Brasil como articulador da integração regional com as implicações geopolíticas consequentes, inclusive em relação ao Tratado da Bacia do Prata; d) a América Latina como espaço de integração econômica e cultural; e) o imperativo de desenvolver visão estratégica em relação ao Atlântico Sul, considerando-o como fator de aproximação dos países africanos, nossos vizinhos d'além-mar; f) maior participação no processo de governança, seja pela aproximação bilateral com atores centrais¹³, seja pelo resgate da

13 Pela primeira vez, o Brasil firmaria acordos de consulta diplomática com as potências da época, os EUA, o Reino Unido, a França, o Japão e a Itália, o que demonstrava motivação e interesse no diálogo sobre questões internacionais de importância regional e global que transcendiam os limites das relações bilaterais.

influência e do prestígio do Brasil nos organismos internacionais; g) a superação da dependência por meio da diversificação das relações econômicas e tecnológicas com os países desenvolvidos, sobretudo com a Europa e o Japão; h) o estabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China, como parte de um esforço para estreitar os laços com os países asiáticos e abrir novos mercados; e, não menos importante e crítico; i) a aproximação econômica com os países do Leste Europeu para fins de comércio e cooperação tecnológica; j) o acercamento com os países árabes e africanos com vistas a garantir o suprimento de petróleo e promover as exportações brasileiras de bens e serviços, num contexto de agravamento das transações correntes, em razão da crise do petróleo. Para tanto, impunha-se resgatar, de imediato, a hipoteca do colonialismo e do desgaste provocado pelos votos do Brasil em favor de Portugal; retomando e robustecendo a tradição multilateralista de Rui Barbosa, prejudicada pelo apoio sistemático a posições reflexas no cenário internacional.

Saldar todas essas hipotecas daria maior capacidade de manobra ao Brasil. Recolocaria o país na posição de prestígio que lhe cabe nas Nações Unidas, reforçaria suas tradições e credenciais históricas e contribuiria para a defesa e promoção de seus interesses políticos e econômicos. O Brasil estava isolado nos foros multilaterais, contaminado pelo alinhamento automático a posições dos EUA, por vezes estranhas a sua identidade e a seus valores. O apoio ao colonialismo é um exemplo da descaracterização da política externa brasileira - situações que Silveira definia como *incharacterísticas*. O Brasil precisava renovar-se a começar por sua política externa, num mundo cada vez mais interdependente e globalizado.

Nos dois primeiros anos da gestão, as inflexões de política externa ficaram evidentes com as novas diretrizes em matéria de política africana, com o reconhecimento da independência da Guiné Bissau, em 1974, de Angola e Moçambique, em 1975. Ainda

em 1974, o Brasil estabeleceu as relações diplomáticas com a República Popular da China, no que Silveira considerou “a prova da maturidade do Brasil em matéria de política externa”¹⁴. No mesmo período, o Brasil se aproxima dos países árabes e mantém uma política de estrita observância do direito internacional na questão dos territórios palestinos ocupados.

O paroxismo dessas situações inexplicáveis historicamente para um país em desenvolvimento como o Brasil de então verificara-se, em 1971, com a atribuição pela ONU à República Popular da China do assento na organização, até então ocupado pela República da China (Formosa ou Taiwan). Naquele momento, o Brasil e outros 34 países votaram contra essa mudança. Tais posições *incharacterísticas* ocorriam também em questões, envolvendo o *apartheid* na África do Sul, que agrediam a consciência nacional de um país com a segunda maior população africana do mundo. Era claro, assim, que a mudança pretendida em política externa teria impacto amplo na percepção internacional da verdadeira identidade do Brasil. O reencontro com a história, com os fatores que conferem autenticidade a um país, o recolocaria no lugar próprio na comunidade das nações. De imediato, facilitaria a busca de apoio internacional na disputa com a Argentina na questão dos recursos hídricos compartilhados, que ganhava crescente urgência para superar, com a construção já iniciada da usina hidrelétrica de Itaipu, então a maior do mundo¹⁵, o gargalo energético do centro-sul do país. Tratava-se de tema crítico, vital para os nossos interesses, inclusive na América do Sul, e as perspectivas de desenvolvimento nacional e regional. O mesmo se aplicava à defesa dos interesses nacionais na negociação da Convenção do Direito do Mar, num

14 SPEKTOR, Matias, *op. cit.*, p. 106.

15 Concluída em 1984, a Usina Hidrelétrica Binacional de Itaipu, no Rio Paraná, na fronteira com o Paraguai, é a maior geradora de energia elétrica de fontes hídricas do mundo com 103 milhões de MWh (2016).

país que descobria áreas potenciais expressivas de exploração petrolífera *offshore*.

Por outro lado, a atualização das posições do Brasil no Oriente Médio e o retorno à tradição de imparcialidade e de compromisso com o direito internacional levariam a chancelaria brasileira a reinvoocar a declaração de voto de Artur de Sousa Costa, delegado brasileiro na questão da Partilha da Palestina, em 1947, para demonstrar a coerência das posições de política externa. Por força do alinhamento com os EUA, registraram-se, por exemplo, votos em favor de Israel nas Nações Unidas em questões que contrariavam princípios e valores da diplomacia brasileira, como a autodeterminação dos povos e a ocupação territorial em consequência do uso da força. Imparcialidade e equilíbrio no tratamento desses temas eram atributos exigidos por parte tanto da comunidade judaica, como da grande comunidade árabe no Brasil. A concórdia e o convívio amistoso entre judeus e árabes e o respeito às tradições religiosas no País deveriam servir de inspiração às posições da política externa, em consonância com a harmonia prevalecente nos contatos entre os diferentes povos formadores da nacionalidade brasileira. O Brasil deveria cuidar para não estimular a importação de ódios, ressentimentos, desconfianças recíprocas e outros fatores negativos ligados ao conflito.

Apesar do esforço para manter posição de equilíbrio no tocante ao conflito no Oriente Médio, o voto na ONU a favor da Resolução 3379 da Assembleia Geral, adotada em 10 de novembro de 1975, que considerou o sionismo como forma de racismo, gerou grande polêmica interna e externa. A repercussão do voto e as emoções que despertou no seio da comunidade judaica brasileira acabariam por prejudicar, perante parte influente da opinião pública e importantes setores da mídia, o juízo a respeito da mudança na política externa brasileira. Esse desfecho fora antecipado pelo Itamaraty. A informação que Silveira submetera

ao presidente Geisel sugeria especificamente voto de abstenção. A avaliação e sugestões constantes dessa informação, lastreadas em comunicação da Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, foram descartadas pelo chefe de Estado, que não percebeu como válido o recurso à abstenção em matéria tão delicada e polêmica.

No processo de voto entre a comissão e o plenário na ONU, Silveira insistira com Geisel em favor da abstenção, a exemplo do que fizera também Ramiro Saraiva Guerreiro, como chanceler interino. Mas o presidente foi inflexível. O Brasil teria que ser claro, não ambíguo em seu posicionamento, e, no entender de Geisel, havia razões de mérito para votar a favor da resolução. Silveira jamais insinuou em público o papel do presidente e assumiu, como lhe cabia, a responsabilidade pela decisão. Comentou-me, na ocasião, em privado, sua preocupação com o episódio. Tratava-se, segundo ele, de questão marginal no contexto da política externa brasileira, mas poderia afetar a compreensão dos fundamentos das mudanças em curso, e que tinham a ver com princípios inequívocos de direito internacional e não com questões de interpretação antropológica¹⁶.

De fato, não se justificaria tamanho desgaste do Brasil em questão que fora propositadamente politizada pelos patrocinadores do projeto de resolução. Não bastasse, a reação do governo americano ao voto do Brasil teve efeito contrário do pretendido e endureceu ainda mais o posicionamento da chancelaria brasileira. Ironicamente, a decisão de 1975 foi tornada nula pela Resolução 4686 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1991. Historicamente, no entanto, ainda permanece como referência em debates sobre o tema.

16 Como comentário *ad latere*, Silveira chegou a confidenciar-me, visivelmente contrariado, sua certeza de que o problema tornar-se-ia familiar, uma vez que sua cunhada era casada com o empresário Israel Klabin, por quem o chanceler tinha grande estima e apreço. Referiu-se ainda a outros destacados membros da comunidade judaica, que considerava amigos, como Adolpho Bloch e Arnaldo Niskier.

Sem dúvida, o equilíbrio do posicionamento diplomático no conflito do Oriente Médio teria o mérito adicional de contribuir para relações construtivas com todos os povos da região, o que seria altamente benéfico no contexto prevalecente da crise do petróleo. País dependente então em mais de 80% de suas necessidades externas de óleo cru, o Brasil corria riscos de ser incluído em listas de nações passíveis de boicote de suprimento por parte de países exportadores não apenas daquela região, mas também da África, como era o caso da Nigéria, que se tornaria seu segundo maior fornecedor. Ademais, o interesse brasileiro era promover a reciclagem dos petrodólares, estimulando as compras de produtos e serviços brasileiros por parte dos países produtores de petróleo, altamente superavitários e com enormes excedentes financeiros. Enfim, havia nítida preocupação do governo brasileiro, de um lado, com o abastecimento de combustível necessário ao funcionamento e à integração do país, e, de outro, com os desequilíbrios da balança comercial e o financiamento das contas correntes.

O fortalecimento do compromisso com o multilateralismo em decorrência desse *aggiornamento* das posições da diplomacia brasileira contribuiria para facilitar o processo negociador de questões de interesse para o Brasil, sobretudo ligadas à regulamentação dos bens comuns¹⁷, como era o caso da Convenção do Direito do Mar, objeto de reservas das superpotências. Os EUA jamais a ratificaram. O êxito da negociação dependia de fatores de aproximação entre os países em desenvolvimento e não de elementos que pudessem dividi-los e enfraquecer sua determinação e, assim, comprometer

17 A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, em 1972, colocou o Brasil numa situação crítica em razão do nacionalismo exacerbado e da posição de defesa intransigente da soberania. Para o governo, a pobreza era o mal maior a ser combatido, “a pior forma de poluição”. A prioridade das políticas públicas deveria orientar-se no sentido da promoção do desenvolvimento. Foram necessárias duas décadas para que os países desenvolvidos e em desenvolvimento convergissem quanto ao equilíbrio entre a compatibilização da preservação do meio ambiente com o desenvolvimento econômico, representado no conceito de “desenvolvimento sustentável”, consagrado na Conferência do Rio de Janeiro, conhecida como ECO-92.

a possibilidade de um regime jurídico internacional sobre tema de grande importância nacional. Acresce ainda que o Brasil encontrava-se próximo de explorar petróleo em países do Oriente Médio, como o Iraque, e, posteriormente, também, na África, em Angola. A perspectiva de exploração *offshore* era real e promissora tanto no Brasil como no exterior. Como ex-presidente da Petrobras (1969-1973), Geisel tinha visão própria e familiaridade com essas questões. O Brasil precisava que esse regime jurídico internacional refletisse também seus interesses. Recorde-se que, à época, já se falava de reservas potenciais significativas em águas territoriais brasileiras¹⁸ e que partiu do presidente Geisel a decisão inicial que autorizou projeto de formação, nas melhores universidades estrangeiras, de engenheiros brasileiros que contribuíram para o desenvolvimento da tecnologia necessária ao aproveitamento dos recursos localizados na plataforma continental. A questão dos combustíveis fósseis era de vital importância para o Brasil e implicava decisões urgentes face ao risco real de interrupção de suprimentos. No longo prazo, impunha-se criar as condições tecnológicas necessárias à exploração de jazidas em alto mar, sem prejuízo do desenvolvimento de fontes alternativas, como foi o caso do Proálcool, programa lançado também na gestão Geisel.

Urgia ainda estabelecer diálogo desinibido, maduro e construtivo, com os EUA e as potências industriais europeias e o Japão, importantes investidores e detentores de tecnologia. Esse objetivo foi alcançado no processo de negociação de memorandos de entendimento de consulta política negociados por Silveira com seus interlocutores em viagens àqueles países. O que se tornou mais conhecido e estudado foi o estabelecido com Henry Kissinger, o secretário de Estado norte-americano e prêmio Nobel da Paz.

18 Em 1974, é descoberto pela Petrobras o primeiro campo (Garoupa) na Bacia de Campos, a 124 metros de profundidade, seguido do campo de Namorado, no ano seguinte, e de Enchova, em 1976. A partir de 1977, a Bacia de Campos deu início a sua produção comercial offshore em Enchova.

Em seu depoimento, Silveira observa que o processo que levou à assinatura dos acordos de consulta diplomática com potências ocidentais não constituía fato trivial, mas a consequência da criação de confiança e interesse mútuo. Resultava ele da abertura do Brasil para o mundo, da atualização de suas posições de política externa e do reconhecimento de que o País constituía um interlocutor internacional válido. A política externa não é, como costumava lembrar, uma simples projeção de poder nacional; dela fazem parte a formação de parcerias, de alianças, por vezes informais, de entendimentos, de acordos de diferentes geometrias. No seu depoimento, Silveira observou que o memorando americano é apenas o quinto instrumento dessa natureza: após o do Japão, Inglaterra, França e Itália. Mas era, sem dúvida, o que encerrava maior simbolismo pelo mecanismo inédito de diálogo político-diplomático com a superpotência. Em 1975, Silveira visitara oficialmente os três últimos países, quando foi estabelecida sistemática de consultas de alto nível para o exame periódico de questões de interesse comum, nos planos mundial e bilateral. Além do Memorando de Entendimento com o governo britânico, foram criadas a Grande Comissão com a França e a Comissão de Consulta Política com a Itália. Esse processo de aproximação com a Europa ocidental culminaria com as viagens do presidente Geisel no ano seguinte à França e ao Reino Unido. Esses instrumentos não deixam de refletir o pensamento de Silveira de que o sistema internacional, apesar de suas assimetrias e sua rigidez, comportava espaço de manobra para os países emergentes desde que soubessem aproveitá-lo na criação de condições de confiança e promoção de interesses recíprocos. Exemplo eloquente dessa concepção foi o acordo nuclear com a Alemanha (1975) e o êxito na negociação e posterior conclusão (1976), com o apoio de Kissinger, do acordo tripartite com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), organismo intergovernamental no âmbito das Nações Unidas.

As novas diretrizes de política externa teriam o mérito ainda de mudar os parâmetros nacionais de interpretar o mundo e gerar atitude de renovada confiança por parte da diplomacia brasileira. Além do diálogo fluido com as potências ocidentais no mais alto nível, a África passaria a ser vizinho com o mesmo nível de interesse conferido aos países sul-americanos. O Atlântico Sul não mais seria espaço de separação, mas, sobretudo, de aproximação e integração. No continente, a América do Sul, que já contava com um instrumental próprio no Cone Sul (o Tratado da Bacia do Prata), deveria refletir de igual modo sobre a cooperação regional na Amazônia e o Brasil desempenharia papel decisivo nessa articulação. Era importante naquele momento superar as desconfianças quanto aos projetos brasileiros na região, provocadas, entre outras, pela construção da Transamazônica, e criar instrumentos de convergência e confiança mútua com os países vizinhos. O Tratado de Cooperação Amazônica, firmado em 1978, foi um marco que teoricamente permitiria o desenvolvimento integrado da região no espaço ecológico de importância vital para o planeta. Com isso afastar-se-iam também as ideias, então em voga, de internacionalização da Amazônia.

Silveira e Geisel consideraram outros importantes projetos de integração a partir da cooperação bilateral no caso da Bacia da Lagoa Mirim, com o Uruguai, e no acordo para a exploração do gás boliviano, em relação ao qual Geisel tivera dúvidas na gestão de Castelo Branco (preocupava-lhe submeter o suprimento energético a um país tradicionalmente instável). Esses projetos já haviam sido pesquisados durante décadas pela diplomacia brasileira. Outra questão importante foi a da mediterraneidade tanto do Paraguai, quanto da Bolívia. Logo na posse de Geisel, houve conversa sobre esse último tema com os presidentes do Chile, Augusto Pinochet, e da Bolívia, Hugo Banzer. O Brasil empenhou-se na aproximação e integração física da América do Sul, buscando, ao

mesmo tempo, ampliar e diversificar as fontes de energia para o seu desenvolvimento e possibilitar o acesso ao Atlântico (no caso do Paraguai) e ao Pacífico (no caso da Bolívia).

O Itamaraty é um repositório de pesquisas e reflexões. O conhecimento produzido e acumulado pela instituição depende para o seu aproveitamento da circunstância orteguiana. Silveira tinha uma visão clara do caminho a seguir. Estava preparado não apenas para promover a renovação da chancelaria, aproximar o Gabinete das Divisões¹⁹ e criar projetos de treinamento e qualificação geral dos diplomatas (CAE e CAD)²⁰ com outros que beneficiariam oficiais de chancelaria e funcionários administrativos e de portaria. Sua longa experiência no trato de questões da reforma da instituição e na chefia de áreas de pessoal e de administração davam-lhe uma visão da Casa, que queria ver mais humana, emulada e prestando melhores serviços ao Brasil. As divisões no Itamaraty eram tradicionalmente as áreas burocráticas onde se pesquisavam as soluções para os problemas nacionais da perspectiva da chancelaria. Impunha-se valorizá-las diante dos graves desafios gerados pelas condições externas.

Silveira era acima de tudo um nacionalista. Apesar de suas convicções democráticas, suas preocupações sociais eram identificadas, sobretudo por seus opositores, como de tendência

19 Apesar desse propósito declarado de Silveira, havia vozes dentro do próprio Itamaraty que consideravam a administração muito centralizadora, com o comando amplo do Gabinete sobre o processo decisório.

20 A criação dos cursos de Altos Estudos (CAE) e de Aperfeiçoamento de Diplomatas (CAD) deu-se por força do Decreto nº 79.556, de 20 de abril de 1977, que instituiu, na Carreira de Diplomata do Ministério das Relações Exteriores, sistema de treinamento e qualificação, pelo qual a aprovação naqueles cursos tornou-se requisito à ascensão funcional, ou seja, à promoção, respectivamente, de segundo a primeiro-secretário e de conselheiro a ministro de segunda classe. A mudança de critério não foi pacífica e dividiu à época os diplomatas. Os mais jovens consideravam os cursos novos óbices à progressão funcional e forma disfarçada de administração de pressões da base. Por sua vez, os primeiros-secretários se opunham a submeter-se a novas formas de aferição acadêmica, após o difícil concurso de ingresso no Rio Branco e anos de experiência profissional. Atualmente, existe no Itamaraty consenso quanto à importância e utilidade dos novos requisitos para a excelência profissional do diplomata.

esquerdista e, até mesmo, comunista. Após o AI-5, em 13 de dezembro de 1968, fora ele impedido, por pressão da linha dura castrense, de assumir a Secretaria-Geral do Itamaraty, apesar do convite do chanceler Magalhães Pinto. Na verdade, por influência do nacionalismo *gaullista*²¹, que vivenciou como cônsul-geral em Paris, Azeredo da Silveira preconizava o papel do Estado para assegurar o equilíbrio entre as forças políticas e econômicas num país ainda pobre e desigual. Justificava, enfim, essa posição, sobretudo na esfera econômica, para compensar os desequilíbrios sociais e regionais do Brasil. Não acreditava na perpetuação do regime militar, ao contrário, reconhecia a necessidade de renovação e fortalecimento de lideranças políticas autênticas, do diálogo aberto com a sociedade. Gostaria de ver criada uma opinião pública crítica, que ajudasse a corrigir e orientar²².

Favorável a um projeto de abertura do regime e a condições que levassem ao retorno à democracia, preocupava a Silveira o alcance das resistências militares às mudanças amplas que seriam feitas na política externa e na própria gestão do Itamaraty. Não terá sido outra a razão que, num desses encontros com Geisel, antes da posse, o futuro presidente antecipou-lhe que “jogariam pedras no seu telhado”, mas que ele estaria ao seu lado para defendê-lo.

21 N.E.: Na doutrina de política externa do gaullismo, exposta em sucessivos pronunciamentos por Charles de Gaulle de 1958 a 1969, período em que dirigiu a França, a independência nacional é o conceito chave - “um imperativo categórico”, no dizer do historiador Maurice Vaïsse, um de seus principais intérpretes. “L’indépendance est la traduction politique de la notion juridique de souveraineté, c’est la condition *sine qua non* pour exister sur la scène diplomatique.” Por princípio, a doutrina gaullista rejeita conceitos de política externa que impliquem subordinação do interesse nacional a considerações mais amplas, como a noção de supranacionalidade ou a política de blocos. Ao mesmo tempo, De Gaulle tinha clareza quanto ao risco de isolamento num mundo onde era crescente a interdependência entre as nações. Não raro, a ideia de independência nacional aparece ligada a outros conceitos, como associação, cooperação ou concertação. V. VAÏSSE, Maurice. *La grandeur : Politique étrangère du général De Gaulle 1958-1969*. Paris: Librairie Arthème Fayard, 1998. p. 35-40.

22 Vide SILVEIRA, Antônio F. Azeredo da. Palavras na abertura dos trabalhos do painel de assuntos internacionais, organizado pela Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, em 8 de outubro de 1975. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano XVIII n. 69-72, IBRI, CAPES, Funag, Brasília, 1975.

E assim o fez. Fato pouco conhecido, e que denota a preocupação de Geisel com a leitura da caserna das ideias de Silveira, foi a proibição do presidente, em fins de 1978, em meio ao complicado processo de transição para o governo Figueiredo, a que o chanceler aceitasse novos convites para palestras nas Escolas de Comando Militares. Essa proibição contrariou o ministro, que externava seu temperamento aberto e aguerrido e a convicção de suas posições. Os que ouviam suas palestras sabiam que não se tratava de formulações acadêmicas, ao contrário, suas ideias estavam sendo implementadas de forma consistente e, por vezes, a contragosto dos que se consideravam ideólogos do regime.

Os limites do Pragmatismo Responsável foram testados pela linha dura. O episódio simbólico ocorreu em 12 de outubro de 1977 quando o ministro do Exército, general Sílvio Frota, é demitido ao tentar um golpe para derrubar o presidente da República, com o argumento de que se afastara dos ideais da chamada Revolução de 1964. Em comunicado emitido na ocasião, citou como exemplos desse afastamento o reconhecimento do governo marxista de Angola e o estabelecimento de relações com a República Popular da China. Esse episódio da tentativa de golpe revela o alcance das resistências que Geisel teve de enfrentar ao projeto de abertura a partir da política externa. A fronteira intransponível nesse processo foi a posição do Brasil em relação a Cuba. Silveira era favorável à suspensão da política de isolamento do regime de Fidel Castro, mas Geisel por convicção e instinto manifestava-se firmemente contrário. Identificava em Cuba a ameaça de subversão da ordem interna, sobretudo em questões ligadas a sequestros de embaixadores e assaltos a bancos, que tanto denegriam a imagem do governo. Indagado se existia um alinhamento ideológico entre o Brasil e os Estados Unidos na matéria, Geisel responde afirmativamente. Em suas palavras: “o Brasil estava de acordo em não permitir a expansão do comunismo dentro da América Latina

e, nessa ação, sempre foi coerente. O Brasil não reatava relações com Cuba, entre outras razões, por solidariedade aos Estados Unidos”²³.

Pragmatismo foi o termo empregado para justificar o afastamento da ideologia predominante diante da opção que melhor atendesse aos interesses nacionais. O qualificativo *responsável* estabelecia os limites toleráveis para o regime dessas inflexões e assegurava a consistência, a cautela e o vínculo com dois princípios: o da autonomia e o do universalismo. O primeiro se inspirava no nacionalismo prevalecente não apenas nas Forças Armadas, como também dentro do próprio Itamaraty e da intelectualidade brasileira. Ao analisar a evolução da política externa, em sua citada palestra no IRBr, Ricupero observou que o ideal do pan-americanismo – que se fortalecera com Rio Branco e Oswaldo Aranha – acabaria vítima da negligência benigna de Washington ao projeto da Operação Pan-americana (OPA) de Juscelino Kubistchek. Recorde-se o comentário do embaixador Maurício Nabuco, segundo o qual, na década anterior à vitória da Revolução Cubana, a Iugoslávia, país comunista, recebia um volume de ajuda dos EUA superior ao de toda a América Latina. Essa atitude concorreria para a formulação da Política Externa Independente de Jânio Quadros, João Goulart, Afonso Arinos, San Tiago Dantas e Araújo Castro. O regionalismo pan-americanista se enfraquecia diante de um universalismo incipiente.

Universalismo e regionalismo são duas tendências que marcam a política externa brasileira em diferentes momentos ao longo de sua história. O último está ligado aos conflitos no Prata e à negociação das fronteiras do Brasil, no Império e no início da República, quando ajudou na própria legitimação do novo regime político. Mais recentemente, o regionalismo está identificado

23 D'ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (org.), *op. cit.*, p. 345.

com a construção de blocos econômicos sob a égide do sistema multilateral de comércio. No caso brasileiro, constituem exemplo o Mercosul e os demais esquemas de integração sul-americana. Por sua vez, o universalismo se identifica com duas características da política externa brasileira: o compromisso com o ideal do desenvolvimento e a busca de autonomia, como fator de realização do objetivo de superar o atraso, emergir no cenário internacional e contribuir para a correção de suas assimetrias.

O Pragmatismo Responsável caracterizou-se tanto pelo universalismo quanto pelo regionalismo. No contexto regional, valorizou os mecanismos de coordenação no âmbito do Tratado da Bacia do Prata, bem como promoveu a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA). Em seu depoimento publicado pela FGV, Geisel afirma que “uma relevante realização política do meu governo foi o Tratado da Bacia Amazônica, elaborado à semelhança do Tratado da Bacia do Prata. Nele se congregaram todos os países que partilhavam a bacia. Foi obra do ministro Silveira”²⁴. Desde o início de sua gestão, o propósito declarado de Silveira fora ampliar as áreas de coincidência ou convergência de interesses, enquanto se esforçava para reduzir as fricções inevitáveis. O TCA teria como corolário a aproximação do Brasil com países do Pacto Andino, estabelecido em 1969²⁵. Na América do Sul, o grande teste de sua gestão consistia em resolver o diferendo com a Argentina na questão do aproveitamento dos recursos hídricos compartilhados. A não solução desse problema criava, potencialmente, condições de instabilidade regional e repercutia, negativamente, em foros multilaterais.

24 D'ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (org.), *op. cit.*, p. 347.

25 O Pacto Andino foi constituído pelo Tratado de Cartagena em 1969 como instrumento para a união aduaneira e econômica entre Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. A Venezuela aderiu em 1973. Durante o curto governo de Hector Campora (maio a julho de 1973), a Argentina considerou sua eventual adesão. Nessa hipótese, o Brasil corria o risco de um potencial isolamento no próprio cenário sul-americano.

Silveira empenhou-se, até o último momento, na solução daquele contencioso bilateral, que tinha a ver com a responsabilidade dos países ribeirinhos a montante em não causar prejuízo aos que se situavam a jusante. No caso específico, a Argentina invocava suposto direito a que a hidrelétrica de Itaipu, que o Brasil começava a construir com o Paraguai, fosse inicialmente objeto de consulta prévia e, posteriormente, compatível com o projeto de Corpus, usina hídrica que o governo argentino cogitava construir com o Paraguai. Não é verdade que o propósito de Silveira fosse isolar a Argentina, como afirmam certos analistas. O objetivo do chanceler era a solução amistosa da disputa, no entanto, acreditava que o verdadeiro propósito argentino era obstruir a iniciativa brasileiro-paraguaia. O Brasil estava absolutamente convencido dos seus direitos e disposto a dar à Argentina as garantias necessárias dentro dos marcos legais aplicáveis. A esperança de Silveira transparece em sua conferência na Escola Superior de Guerra, em 20 de setembro de 1978, ou seja, menos de seis meses antes do término do mandato de Geisel. O ministro ressaltou, então, que a chancelaria brasileira continuava a “manter diálogo com Assunção e Buenos Aires, havendo esperança de que possamos, dentro em breve, alcançar uma solução que dê satisfação a todas as partes”. Observou, por outro lado, que prosseguiram “dentro do cronograma preestabelecido as obras de Itaipu”.

Presenciei o encontro que Silveira manteve com o chanceler argentino Oscar Montes, em 1978, à margem de reunião tripartite sobre o tema. Pude testemunhar seu empenho para superar o impasse ao entendimento com a Argentina, considerando, até mesmo, que o Brasil voltasse atrás no propósito de instalação de 20 turbinas ao invés de 18. A sugestão do acréscimo, segundo Silveira, teria partido do então ministro de Minas e Energia, Shigeaki Ueki. Em telefonema a Geisel, informou-o de sua conversa com o chanceler argentino Montes e chegou a sugerir que o governo brasilei-

ro reconsiderasse as duas turbinas adicionais de modo a alcançar o desejável acordo. Geisel foi irredutível, apesar dos argumentos reiterados por Silveira no sentido de que o acréscimo consistia em fato novo e que a relação custo/benefício não se alteraria. Pude ver a frustração do ministro, que muito se empenhara, sempre com a assistência do embaixador João Hermes Pereira de Araujo, então chefe do Departamento das Américas, e o concurso de seu assessor no Gabinete para esses temas, o então conselheiro José Nogueira Filho, em superar a diferença com a Argentina.

Essa frustração, quase irremediável, seria, no entanto, atenuada, em Washington, em 19 de outubro de 1979, quando Azeredo da Silveira, já como embaixador nos EUA, recebe telefonema do seu ex-secretário-geral, Ramiro Saraiva Guerreiro, que se tornara chanceler de Figueiredo para informá-lo de que acabara de assinar “o seu acordo”, referindo-se ao “Acordo Tripartite entre Argentina, Brasil e Paraguai sobre Cooperação Técnico-Operativa entre os Aproveitamentos de Itaipu e Corpus”, de 19 de outubro de 1979, na então Puerto Presidente Stroessner (atual Ciudad del Este) com vistas à harmonização daqueles projetos hidrelétricos. O texto do acordo era muito próximo aos entendimentos que Silveira tentara concluir. No Acordo Tripartite, o Brasil consentiu em abrir mão das duas turbinas adicionais, introduzidas *ex post* por Ueki, na hipótese de a hidrelétrica de Corpus ser construída, o que ainda não ocorreu. Em seu depoimento, em 1979, Silveira sugere que a Argentina só aceitou Itaipu “por que era irreversível... e, afinal, foi assinado tal qual negociei. Menos as famosas duas máquinas (turbinas), mas as últimas propostas argentinas foram todas retiradas”²⁶.

Não resta dúvida de que a superação em 1979, na gestão Figueiredo-Guerreiro, do contencioso resultante da exploração do

26 SPEKTOR, Matias, *op. cit.*, p. 326-327.

potencial hídrico da Bacia do Prata abriu nova perspectiva para o desenvolvimento das relações regionais e para superar a lógica da confrontação, que a referida disputa, ao reavivar antagonismos históricos com a Argentina, só fez exacerbar. As versões correntes das negociações entre o Brasil e a Argentina no último ano da gestão Geisel foram influenciadas por Oscar Camilion, então embaixador da Argentina em Brasília (1976-1981), ex-chefe de redação do Clarín, e futuro chanceler. Ele sabia cooptar a mídia brasileira, com informações e narrativas frequentes que refletiam as percepções argentinas. Não parecia reconhecer o esforço de Silveira para superar o contencioso. A questão era, de fato, complexa, pois havia um componente geopolítico. Sem querer isolar a Argentina, como se acreditava, Silveira, no entanto, preocupava-se com eventual cenário de deterioração das relações bilaterais. Em certa medida, a negociação do Pacto Amazônico ganha ímpeto nesse contexto. Trata-se de importante capítulo da história diplomática brasileira, que merece ser aprofundado a fim de que se possa fazer melhor juízo dos seus personagens e de suas contribuições individuais ao processo que viria a consagrar definitivamente a lógica do entendimento e da cooperação nas relações com a Argentina.

Como assinali no início desta apresentação, o centenário do nascimento de Azeredo da Silveira foi marcado por um Seminário sobre o Pragmatismo Ecumênico e Responsável, organizado no Palácio Itamaraty no Rio de Janeiro, em parceria com o CEBRI. Dele participaram diplomatas, professores, jornalistas e outros estudiosos do tema. Tive a satisfação de abrir a homenagem a Silveira, na presença de seus familiares. Coube ao Embaixador Marcos Azambuja a palestra magna, à qual seguiram-se cinco painéis sobre “Pragmatismo Responsável e Ecumênico: significado para a Política Externa Brasileira. Universalismo e autonomia”; “Relações com os EUA: não alinhamento automático. Fases Kissinger-Silveira (Memorando de Entendimento) e Carter. Direitos Humanos.

Denúncia do Acordo Militar”; “A geopolítica da América do Sul: Bacia do Prata e Tratado Amazônico”; “Decisões estratégicas e suas consequências, internas e externas: reconhecimento de Angola, reconhecimento da República Popular da China, tratado nuclear com a República Federal da Alemanha”; e “A gestão da política externa e seu método. Reforma do Itamaraty. Papel da chancelaria no processo de abertura política”. As exposições foram gravadas e servirão de subsídio para pesquisas e outras publicações oportunamente.

O presente livro reúne material de fontes primárias e secundárias, que foi circulado entre participantes durante o Seminário. São discursos e conferências de Azeredo da Silveira, bem como notas introdutórias, artigos e ensaios selecionados de diplomatas e professores de relações internacionais, considerados ilustrativos da visão da diplomacia e da academia a respeito do Pragmatismo Responsável. Seus autores destacam-se entre os que mais contribuíram para a compreensão da política externa do período.

O livro é dividido em três partes. A primeira trata inicialmente dos cinco pronunciamentos do chanceler Azeredo da Silveira na abertura da Assembleia Geral da ONU de 1974 a 1978, precedidos de notas introdutórias do embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa²⁷. Segue-se a apresentação do chanceler perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, em outubro de 1975, sobre o tema do Brasil e a Nova Ordem Internacional. Por último, as Conferências que proferiu em 1974 e 1978 na Escola Superior de Guerra, as quais encerram a primeira parte com uma espécie de balanço de sua gestão.

A segunda parte do livro trata do Pragmatismo Responsável da perspectiva dos diplomatas, com textos sobre o homenageado,

27 SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe (org.) *O Brasil nas Nações Unidas (1946-2011)*. 3ª ed. revista e ampliada. Brasília: Funag, 2012. As notas foram extraídas com autorização do autor.

de autoria dos embaixadores Luiz Augusto Pereira Souto Maior (1996), que foi chefe de Gabinete de Silveira, e Gelson Fonseca Junior (1998), responsável por uma das primeiras análises conceituais do período, comparando o Pragmatismo com a Política Externa Independente; além de ensaio de minha autoria (2015) sobre o reconhecimento da Independência de Angola, a partir da experiência como assessor de Azeredo da Silveira no Gabinete. A terceira parte trata do Pragmatismo Responsável da perspectiva da academia. Nela figuram os seguintes textos e seus autores: “A trajetória do pragmatismo: uma análise da política externa brasileira”, de Maria Regina Soares de Lima e Gerson Moura (1982); “Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979)”, de Matias Spektor (2004); e “Geisel, Silveira and the Assertion of Independence”, de Andrew James Hurrell (2013). Esses professores deram com suas obras e pesquisas inestimável contribuição à análise do Pragmatismo Responsável, razão pela qual selecionamos pequena mostra de seu trabalho. Ao final do livro, encontra-se bibliografia sobre o tema em questão, a título de subsídio aos que se interessarem em aprofundar seu conhecimento sobre esse capítulo da história da diplomacia brasileira.

Como assinala o professor Patricio Carmody, “a política exterior do Brasil nunca se revestiu de importância secundária na vida pública do país, tampouco foi ornamental, caracterizou-se sempre por um propósito funcional e utilitário”²⁸. Creio que o Pragmatismo Responsável terá certamente contribuído para esse juízo, pois operou a ruptura, talvez definitiva, entre, de um lado, condicionantes ideológicos e de natureza geopolítica, e, de outro, o interesse estratégico voltado para o desenvolvimento do Brasil. Seu corolário foi a expansão e a diversificação de parcerias

28 CARMODY, Patricio Mateo. *Política Exterior al Fin del Mundo, Argentina, Brasil y Chile en el Tiempo Democrático* (1983-2010). Buenos Aires: CARI, Consejo Argentino par alas Relaciones Internacionales, 2014, p. 41, tradução nossa.

internacionais e a busca da influência em questões globais. Essa política partiu de convicções arraigadas dentro do próprio Itamaraty para atender a situações de vulnerabilidade decorrentes de crises externas. Durante esse período, o Brasil transitou sem inibições no cenário internacional, influiu em questões consideradas exclusivas dos protagonistas da Guerra Fria. Criou as condições, inclusive por meio de uma rede de acordos, para a superação das disputas na América do Sul, promovendo o primado do direito, a cooperação e a integração. Elaborou um novo desenho conceitual para sua diplomacia a fim de eliminar tanto a noção de um sistema de limitações intransponíveis, como o descompasso entre dimensão econômica e influência internacional. Segundo Ricupero, “a prova mais cabal do valor dessa diplomacia é que sobreviveu à profunda transformação acarretada pelo final do regime militar e se converteu, no essencial, na base que sustenta a política externa do Brasil até nossos dias”²⁹.

29 RICUPERO, Rubens, *op. cit.*, p. 536.



PRIMEIRA PARTE



**O PRAGMATISMO RESPONSÁVEL
NAS NAÇÕES UNIDAS**



PRONUNCIAMENTOS DO CHANCELER AZEREDO DA SILVEIRA NA ONU (1974-1978) COM NOTAS INTRODUTÓRIAS DO EMBAIXADOR LUIZ FELIPE DE SEIXAS CORRÊA¹

1974

Na administração Ernesto Geisel, alteram-se substancialmente os vetores da atuação externa do Brasil e, conseqüentemente, o discurso brasileiro na ONU. Dois elementos principais contribuíram para as mudanças de rumo efetuadas. Primeiro, a crise do petróleo que, ao evidenciar a dependência do modelo de desenvolvimento brasileiro de fontes externas de energia, conduziu a políticas de aproximação com os países árabes. E, em segundo lugar, a percepção de que, em função de atitudes persistentemente contrárias à da grande maioria dos países em desenvolvimento e latino-americanos, o país estava arriscado a isolar-se diplomaticamente nos foros multilaterais. A esses dois elementos viria posteriormente somar-se o do contencioso com os EUA, oriundo da oposição movida pela administração Carter ao Acordo Nuclear Brasil-RFA e da política norte-americana de direitos humanos.

1 CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2011*. 3. ed. rev. e ampl. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012, p. 391-450.

Já em 1974, no primeiro dos cinco discursos que pronunciaria perante a Assembleia Geral, o ministro Antonio Francisco Azeredo da Silveira expõe as mudanças de política. Mantém-se a percepção de que ao crescimento do país nos anos anteriores correspondia um incremento de suas responsabilidades externas. Mas no exercício dessas responsabilidades, afirma o ministro, em linguagem direta e simples, o Brasil se orientaria pela eficácia e pela busca da afirmação de seus interesses sempre de forma ética e responsável. Mediante o “pragmatismo responsável”, a diplomacia brasileira procurava desvencilhar-se de encargos ideológicos ou alinhamentos que inibissem o país de buscar as alianças e as relações convenientes que seus interesses unilaterais de natureza política ou econômica demandassem. O ano de 1974 é, a propósito, o ano em que o governo brasileiro estabeleceu relações com a República Popular da China.

Em consonância com essa nova orientação, que colocaria o Brasil paulatinamente em sintonia com as maiorias da Assembleia, o ministro Silveira volta a se referir na ONU a temas cuja consideração havia sido atenuada ou suprimida no período anterior. Assim ocorreu com as questões ligadas à descolonização, área em que era preciso resgatar a hipoteca dos anos de apoio ao colonialismo português. A condenação ao *apartheid* se faria, por sua vez, em termos vigorosos, de maneira a alicerçar uma incipiente política de vinculação com os países africanos. A veemência brasileira se estenderia também à questão do Oriente Médio, em cuja consideração havia-se tornado imperioso eliminar as ambiguidades anteriores, percebidas como favoráveis a Israel. Doravante, em formulação que nos anos seguintes seria gradualmente ampliada e explicitada, a diplomacia brasileira seria categórica: “a desocupação dos territórios ocupados é insofismavelmente parte integrante da solução do conflito”.

Depreende-se do primeiro discurso do ministro Silveira uma alteração da visão brasileira do quadro estratégico global e, particularmente, do relacionamento entre as superpotências. Procura-se suavizar a veemência com que se costumava condenar as superpotências e, ao mesmo tempo, formular uma avaliação mais realista dos problemas e das oportunidades que se apresentavam ao Brasil no cenário internacional.

A sublinhar particularmente no discurso de 1974 a sólida defesa que o ministro Silveira faz da posição do Brasil em relação ao tema do aproveitamento de recursos naturais compartilhados. Denunciado pela Argentina o chamado “acordo de Nova York” negociado no ano anterior, o contencioso em tomo do projeto de construção da hidrelétrica de Itaipu continuava a se alastrar em foros internacionais. A Argentina, aproveitando-se de sua militância no “Movimento Não Alinhado”, buscava arregimentar maiorias em favor de suas teses que pretendiam subordinar a utilização energética de cursos d’água consecutivos ao princípio da prévia consulta ao ribeirão inferior. O ministro Silveira seria categórico ao afirmar perante a Assembleia Geral que o Brasil não aceitava que o princípio da consulta entre os governos pudesse ser desvirtuado de sua função cooperativa e pusesse em dúvida a soberania dos estados.



XXIX SESSÃO ORDINÁRIA DA ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS¹ 1974

Antonio Francisco Azeredo da Silveira²

Senhor presidente,

Antes de tudo quero manifestar a satisfação da Delegação do Brasil, e a minha em particular, por vê-lo à frente dos trabalhos da Vigésima Nona Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. Recordo, com especial satisfação, o convívio fraternal que tivemos em Argel, em 1967, quando tive o prazer de sentar-me ao lado de Vossa Excelência na Presidência da Primeira Reunião Ministerial dos Países em Desenvolvimento. Nessa ocasião, foram inúmeras as oportunidades em que encontramos amplas convergências de pontos de vista quanto às soluções para os problemas mais urgentes e mais agudos que enfrentavam os países em desenvolvimento. Não foram menos numerosas as ocasiões em que vi demonstradas as excepcionais qualidades de liderança de Vossa Excelência. Por essa razão, estou convencido de que Vossa Excelência saberá imprimir às deliberações desta Assembleia Geral a objetividade, a firmeza e

1 N.E.: O presidente da XXIX Sessão Ordinária da AGNU era o argelino Abdelaziz Bouteflika.

2 Nascido no Rio de Janeiro, em 22 de setembro de 1917. Terceiro-secretário, por concurso, em 1943. Ministro de Primeira Classe, por merecimento, em 1964. Ministro de Estado das Relações Exteriores de 15/3/74 a 15/3/79. † Rio de Janeiro, em 27 de abril de 1990.

a agudeza política exigidas pela complexidade dos temas que serão debatidos.

Trago, também, ao embaixador Leopoldo Benitez as expressões de agradecimento da Delegação do Brasil pela forma hábil e segura com que presidiu a Vigésima Oitava Sessão da Assembleia Geral. O embaixador Benitez não representa apenas um patrimônio desta Organização, à qual serve há tantos anos com inalterável dedicação, mas um patrimônio da América Latina e de seu valoroso país, o Equador, que tem nele uma voz respeitada, a serviço das suas aspirações mais autênticas.

Seja-me permitido, senhor presidente, dirigir uma palavra muito especial, em nossa língua comum, aos representantes da República da Guiné-Bissau, hoje presentes de pleno direito nesta sala, para grande regozijo de todos nós.

Como ministro das Relações Exteriores do Brasil, e como brasileiro, nada me poderia proporcionar maior satisfação do que saudar o ingresso, nesta Organização, de um novo país africano e de língua portuguesa, ao qual nos sentimos ligados, pois, pelos vínculos do sangue e da cultura. Esses laços constituem o penhor mais forte da estreita e fecunda amizade que certamente unirá os nossos dois povos.

Nossas saudações vão, também, para a Delegação de Bangladesh. Temos a certeza de que muitas serão as oportunidades que encontraremos para projetar, no âmbito das Nações Unidas, as relações amistosas que já mantemos no plano bilateral. Dirijo, igualmente, calorosa expressão de sentimentos fraternais à Delegação de Granada, que se vem somar ao nosso grupo regional.

Senhor presidente,

Honrosa tradição, que remonta à Primeira Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, confere ao Brasil o privilégio de abrir, cada ano, este grande diálogo de nações soberanas. Hoje, dela me

invisto, falando pela primeira vez, neste fórum, como ministro das Relações Exteriores de meu país. Faço-o com redobrada emoção, pois tenho a consciência de estar me dirigindo à comunidade dos governos numa hora particularmente importante na história da Organização e na de nossa participação na mesma. É desnecessário explicitar a singularidade do momento no plano universal. Parece óbvio a todos que estamos no umbral de uma nova época, que será de paz e de prosperidade, ou de insegurança e de penúria, conforme saibamos ou não harmonizar, de forma construtiva, os objetivos mais essenciais e os interesses nacionais mais esclarecidos de cada país aqui representado. Quanto ao Brasil, contamos com o benefício de enfrentar o desafio da nova hora com um governo que apenas se inicia e que traz, em seus objetivos e em seu estilo de ação, uma indiscutível marca de realismo e de operosidade. Isso nos permite contemplar nossa atuação nesta Organização dentro de um panorama simultaneamente mais largo no tempo e mais abrangente em termos de soluções para os problemas afetos a nossa consideração.

Temos, repetidas vezes, enunciado, de forma pública, os princípios sobre os quais se assenta o comportamento internacional do governo do presidente Ernesto Geisel e já demos sobejas demonstrações de que sabemos unir o ato à palavra, quando se trata de torná-los realidade.

Nos últimos anos, o Brasil deu largos passos, primeiro na correção das principais distorções que perturbavam o seu desenvolvimento econômico e social e, em seguida, na consolidação de um modelo de crescimento que procurasse responder, verdadeiramente, às aspirações autênticas de nossa comunidade nacional. Com isso, cresceu o país internamente e cresceu, também, em sua presença, em suas potencialidades e em suas responsabilidades, no plano internacional. Enquanto isso ocorre, procuramos evitar as armadilhas da História, não repetindo os erros das

nações que chegaram a ser grandes muitas vezes às expensas das demais. Pretendemos que o nosso comparecimento a um cenário internacional de maior alcance se faça com a conservação de valores éticos primordiais, que têm sido e são as bases da nossa política externa.

Queremos que a nossa linguagem, no plano internacional, seja direta e simples, sem ambiguidades nem subterfúgios. Queremos que o governo brasileiro possa cumprir a vocação ecumênica de seu povo, aberto à comunicação desinibida e franca. Queremos explorar todas as vias do entendimento, por acreditarmos, fundamentalmente, que a cooperação é mais eficaz do que o antagonismo e que o respeito mútuo é mais criador do que as ambições de preponderância.

Nossa conduta, para alcançar esses objetivos, é pragmática e responsável. Pragmática, na medida em que buscamos a eficácia e estamos dispostos a procurar, onde quer que nos movam os interesses nacionais brasileiros, as áreas de convergência e as faixas de coincidência com os interesses nacionais de outros povos. Responsável, porque agiremos sempre na moldura do ético e exclusivamente em função de objetivos claramente identificados e aceitos pelo povo brasileiro.

Senhor presidente,

Não pretendo fazer comentários sobre os diversos itens da Agenda da presente Sessão. Muitas serão as ocasiões em que a Delegação do Brasil se pronunciará sobre os mesmos no decorrer das próximas semanas. Desejo apenas, desta tribuna, ressaltar quais são, no entender do Brasil, os problemas para cuja solução devemos, em conjunto, dedicar as nossas atenções mais urgentes.

Logo salta aos olhos o problema da descolonização.

Temos sobre esta questão uma posição de absoluta clareza: o Brasil acredita, sem restrições, que não se justificam protelações ou

subterfúgios na condução do processo descolonizatório, no próprio continente americano e em todo o mundo. O Brasil prestará o seu apoio a que os povos ainda sujeitos a formas de dominação colonial possam alcançar, no mais curto prazo possível, a independência nacional a que aspiram. Acreditamos que, na medida em que se generalize a disposição, por parte da comunidade de nações soberanas, de apoiar a aceleração do processo de descolonização, maiores serão as possibilidades de que ele se realize de forma pacífica e em condições que permitam a cooperação construtiva entre os povos dos países que vinham sendo colonizados e aqueles cujos governos seguiam, antes, uma política colonizadora. Nesse sentido, é tão importante o apoio que se preste à emancipação, quanto a ação junto aos governos metropolitanos, para que se desliguem, com rapidez e convicção, de suas políticas de dominação colonial. Em ambas as formas de atuação, o foro das Nações Unidas se tem revelado profícuo e é nossa intenção prestigiá-lo como tal.

O Brasil está seguindo essa trilha, nem sempre a mais fácil ou a que agrade aos que não sabem distinguir as aparências da realidade. Para o governo brasileiro, o desafio que enfrentam os que sinceramente desejam ver o mundo livrar-se da mancha colonial é o da eficácia. O que importa não é vilipendiar o passado colonizador, mas ajudar a construir o futuro das nações livres. Essa orientação corresponde ao que de mais profundo existe na alma brasileira. Estamos dispostos a explicitar esses sentimentos e as aspirações que a eles correspondem, oferecendo a nossa cooperação concreta para a edificação dessas novas nações.

Dessa vocação anticolonialista do povo brasileiro apercebeu-se o grande líder da independência da Guiné-Bissau, Amílcar Cabral. Dele são as palavras, tão parecidas com as que temos tantas vezes pronunciado, com relação aos povos africanos sob dominação colonial, que parecem surgidas da mesma boca. E cito:

Nosso interesse (em desenvolver as relações de amizade, solidariedade e cooperação com o Brasil) é tanto maior quanto nos sentimos ligados ao povo brasileiro por laços de sangue, cultura e história e desejamos ardentemente estabelecer com o Brasil, depois da conquista de nossa independência, amplas relações fraternais em todos os planos, assim como com o povo de Portugal, que nunca confundimos com o colonialismo português.

O mesmo sentimento de fraternidade nos liga a Moçambique e a Angola, cuja independência desejamos ver concluída. Saudamos o acordo que, em 7 de setembro, celebrou o Governo português com a Frente de Libertação de Moçambique. Há pouco mais de um século e meio, essa data marcou a primeira independência de uma ex-colônia portuguesa. E é essa ex-colônia, aqui representada pelo meu país, o Brasil, que oferece a mão a seus irmãos africanos. Para o Brasil, esse gesto não significa apenas a adesão inflexível ao princípio inalienável da autodeterminação. Para nós, a emergência das nações africanas para a vida independente tem uma dimensão adicional, que é a de nos permitir retomar, em pé de igualdade, o convívio estreito com povos que se constituíram em fontes das mais copiosas de nossa maneira de ser.

Senhor presidente,

À abertura de perspectivas para as populações dos territórios sob administração portuguesa na África, não corresponderam, infelizmente, progressos sensíveis pelo que toca a áreas ainda sob dominação colonial em outros continentes. Da mesma maneira, perduram formas de sujeição em razão de preconceitos de raça ou de credo.

Nas Nações Unidas e fora delas, o aparteidismo tem sido universalmente condenado em nome dos mais diversos princípios. Eticamente, ele se choca com os valores universais da consciência

humana. Doutrinariamente, incorpora as mais desacreditadas teorias de supostas superioridades raciais.

Ao repudiarmos o aparteidismo, repudiamos, também, qualquer pretensão da comunidade internacional de querer colonizar culturalmente as nações da África. Assim, quando nos regozijamos de que emergjam para a independência novas Nações de língua portuguesa, não estamos fazendo a apologia de qualquer supremacia cultural, mas simplesmente nos congratulando com as oportunidades que as comunidades de língua abrem para um maior entendimento fraterno. Às nações africanas de língua portuguesa, e às outras nações, o que desejamos é que sejam autênticas na expressão de sua rica e variada cultura. Nós, o Brasil, que tanto devemos a diferentes culturas africanas, só podemos desejar que elas se revigorem no clima de liberdade que a independência nacional lhes propicia.

Senhor presidente,

Já se disse, e com muita razão, que, na história da humanidade, a nossa é a primeira geração a que incumbe não apenas fazer o mundo, mas também impedir que ele se desfaça. Uma responsabilidade desmesurada para aqueles que, como a grande maioria da humanidade, têm tão diminutas maneiras de influenciar as decisões globais que tanto nos afetam.

Assistimos, quase que impotentes, à acelerada corrida armamentista, perseguida incessantemente sob o manto de protestos de distensão e de promessas de desarmamento. A desproporção entre o escopo do problema e a natureza das medidas acordadas para resolvê-lo só é menor do que a que existe entre as alegadas justificativas de defesa e o avassalador poder destrutivo já acumulado.

Mais que tudo, constringe ver a magnitude dos recursos financeiros e tecnológicos voltados para a produção armamentista,

tantas vezes superior aos que seriam necessários para reformar a estrutura atual de iniquidades econômicas e, dessa forma, permitir aos homens viverem num mundo mais livre do medo, mais desembaraçado do opróbrio e, sobretudo, mais favorável à expressão de suas potencialidades criadoras.

Haveria razões, talvez, para celebrar ter o mundo evoluído, nestes últimos anos, de um clima de “guerra fria” para o clima de *détente*. Mais razões teríamos, ainda, de celebração se pudéssemos ver confirmada, no futuro, o que parece ser, no momento, a evolução desse clima para uma virtual *entente*. Depende, em parte, de nós mesmos, os países que buscamos o desenvolvimento, que essa *entente* se concretize em nossa vantagem ou para nosso prejuízo. É até certo ponto natural que as grandes potências procurem essa *entente* e, sobretudo, a preservação do *statu quo*, que, no entanto, só a curto prazo lhes beneficia. Mas à sua sombra, e este é o único benefício que obtemos, o que devemos procurar, os que somos menos fortes, é realizar uma política de cooperação mais estreita e descontraída no plano internacional. Devemos nos servir dessa abertura para lograrmos uma melhor coordenação dos países menos desenvolvidos na defesa dos seus interesses de progresso econômico e social.

Essa evolução tem-nos poupado do espectro da guerra apocalíptica, a consequência lógica da política armamentista à *outrance*. Isso não significa que o mundo haja alcançado a certeza de poder viver em paz e segurança, que constitui a aspiração mais profunda da maioria dos povos. Muitos são ainda aqueles que continuam a sofrer as agruras da luta armada ou que vivem sob a ameaça intermitente de sua recrudescência. Temos de reconhecer que é precária a contribuição prestada pelos países não diretamente envolvidos nesses conflitos para a sua solução. E temos de admitir que é o próprio terror do conflito nuclear total que alimenta ou faz permitir que floresçam essas guerras localizadas.

A questão do Oriente Médio deveria merecer de todos nós uma atenção constante e real.

É surpreendente – diria até chocante – verificar que o mundo parece voltar suas preocupações para o Oriente Médio apenas quando se produzem crises de natureza bélica nessa conturbada região. A problemática que, há tantos anos, aflige os povos do Oriente Médio deveria impor à comunidade internacional a preocupação de cooperação contínua e criadora. Dentro desse contexto, o cumprimento do disposto na Resolução 242 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, se é verdade que constitui, possivelmente, uma das condições indispensáveis para o encaminhamento da solução do problema, não esgota o conjunto de medidas essenciais à consecução dos objetivos mais amplos de paz, segurança, tranquilidade e desenvolvimento econômico e social dos países da região.

A objeção à guerra de conquista é uma constante na História do Brasil e um preceito inscrito em nossa Lei fundamental. Consideramos absoluto o direito à integridade territorial e a obrigação de respeito à soberania. Em consequência, acreditamos que a desocupação dos territórios ocupados é, inofensivamente, parte integrante da solução do conflito.

Tranquilas só serão as fronteiras negociadas e reconhecidas, por todos e para o bem de todos. Essa é a solução que, por lhes trazer a paz e a segurança, servirá realmente aos países da área.

Nós, os países do continente americano, dispomos, felizmente, de uma solução institucional para os problemas dessa ordem e nos orgulhamos de que o Acordo de Segurança que nos une determine, já de há muitos anos, que todos os conflitos regionais sejam solucionados partindo do pressuposto inicial indispensável de que sejam desocupadas as áreas invadidas militarmente.

O drama do Oriente Médio se amplia e se universaliza na medida em que envolve aspectos humanos que não podem ser ignorados. É impossível à comunidade das nações omitir-se nos seus esforços inclusive junto aos povos do Oriente Médio, para que atendam, com as medidas adequadas, ao sofrimento do povo palestino. É desumano pensar que será equitativa e ilusório esperar que será duradoura qualquer solução que não atenda aos seus direitos.

Estamos certos, por outro lado, de que um maior esforço de cooperação internacional com os países do Oriente Médio, nos planos econômico e social, poderá prestar contribuição decisiva para a paz.

É grato constatar que parecem abrir-se consideráveis avenidas nesse sentido. E se as partes, conscientes de suas crescentes responsabilidades, trabalharem com imaginação criadora e firmeza de propósitos, deverão surgir modalidades de cooperação inéditas, que serão de grande significado para a comunidade internacional, e de modo especial para os países em desenvolvimento. Essa cooperação, que interessa a todos os países e a todas as regiões, se conduzida corretamente, poderá produzir resultados de extrema importância na reorientação das correntes de comércio, de investimentos e de financiamentos, corrigindo as distorções usuais que contribuem para a insegurança e a instabilidade no plano internacional.

Senhor presidente,

A América Latina, no seu entrelaçamento solidário, tem uma visão lúcida do desafio que a crise atual representa para cada um dos nossos países. Esse desafio não nos intimida. Antes, nos incentiva a redobrar, internamente nos nossos países, os esforços necessários para acelerar o progresso nacional, e a ampliar, no campo externo, as formas de cooperação para os objetivos comuns

resultantes da convergência de nossos interesses nacionais. Uma das características da hora que vivemos é o crescente comando que os países em desenvolvimento vêm assumindo de seus recursos naturais. Essa evolução está permitindo a esses países reduzir sua excessiva dependência econômica dos países desenvolvidos e a melhor orientar seu próprio crescimento econômico. Ela, também, abre oportunidades originais de cooperação entre os países em desenvolvimento.

Vemos ampliar-se na América Latina a consciência da significação desse processo. A plena utilização de recursos naturais nos países latino-americanos é fundamental para a aceleração do desenvolvimento da região e pode constituir-se numa relevante contribuição latino-americana para o alívio das crises mundiais de energia, de matérias-primas e de alimentos. Ao mesmo tempo, a forte solidariedade cultural e política que aproxima os países latino-americanos torna cada vez mais viáveis os empreendimentos conjuntos também no plano econômico. Assim, vemos sempre maiores as possibilidades de cooperação no aproveitamento de recursos naturais comuns a mais de um país. A novidade dessa forma de cooperação, pelo menos na escala em que se está processando na América Latina, não permitiu que se pudesse generalizar, ainda, a compreensão das suas potencialidades e dos problemas que ela envolve. Considero importante trazer à comunidade internacional o ponto de vista de meu país sobre essas questões.

O Brasil considera que é um direito inerente à soberania do estado o livre uso e aproveitamento dos recursos naturais em seu território. Tal direito não pode aceitar restrições. No caso de recursos de natureza não estática e que fluam pelo território de mais de um país, tal direito continua inalterável, devendo ser aceitas apenas aquelas restrições que resultam da obrigação de não causar a outros países danos sensíveis ou permanentes no aproveitamento dos recursos naturais nos seus territórios.

Subordinar o aproveitamento soberano dos recursos naturais próprios a consultas de caráter suspensivo seria introduzir intolerável perturbação na ordem internacional, da qual resultaria letra-morta o direito que se estaria querendo preservar. O governo brasileiro, que não se recusa a utilizar ou a recorrer à consulta entre governos, neste como em qualquer outro assunto, e que a tem praticado abundantemente, não pode aceitar que seja desvirtuada de sua função cooperativa, pondo em dúvida a soberania dos estados. Por isso, consideramos nossa obrigação alertar a consciência dos governos para as implicações de princípios de consulta que firmam o direito soberano dos países de utilizarem seus recursos naturais, princípios de aparência construtiva, mas potencialmente perturbadores da ordem internacional, que é nosso objetivo preservar, e impeditivos do progresso material das nações, que é nossa aspiração impulsionar. E não se desconheça que não apenas sobre a terra fluem recursos naturais, cuja utilização se pretende regular contra a decisão soberana dos governos territoriais. Há os que fluem debaixo da terra, como os que fluem no mar territorial. Essa mobilidade de certos recursos deve ser causa antes de um comportamento responsável por quem os utilize do que um imobilismo que a nenhuma parte beneficia.

Todos esses problemas estamos vivendo na América Latina e para eles estamos buscando soluções fundadas nos princípios de harmonia de interesses, de entendimento pacífico e de cooperação esclarecida que esta organização erigiu como bases para a convivência internacional. Se trago a esta tribuna o exemplo da América Latina é porque acredito, sinceramente, que ele constitui um aporte construtivo no sentido da concretização dos ideais das Nações Unidas.

Senhor presidente,

Minhas reflexões afloraram apenas alguns itens da agenda da presente Sessão. É que procurei ater-me a enunciar a posição do Brasil sobre questões que pertencem, mais do que à agenda da Assembleia, à própria agenda da Humanidade, ao elenco de problemas fundamentais de cuja solução depende o perfil das próximas décadas.

Preferi ocupar-me daqueles problemas que dizem mais de perto às aspirações de liberdade, de dignidade humana, de justiça, de progresso e de paz. Em muitos deles, a comunidade internacional fez avanços consideráveis. Em outros, foram insensíveis os resultados conseguidos. Não há, porém, razão para desalento. A aspereza das questões deve constituir para todos nós não um motivo de desencanto, mas um estímulo ao esforço redobrado, à imaginação criadora e à fidelidade aos propósitos e princípios sobre os quais se ergue esta organização de estados soberanos.

Muito obrigado.

Nova York, em 23 de setembro de 1974



1975

Em 1975, ao mesmo tempo em que frutificava uma das sementes da *détente* através da Conferência de Helsinki sobre segurança europeia, sucediam-se no continente africano situações de confrontação ocasionadas pelo crescente envolvimento soviético e cubano em países como Etiópia e Angola. O apoio soviético à ação dos exércitos norte-vietnamitas no sul do Vietnã, em violação aos acordos de Paris de 1973, de que a URSS fora garante, era recebido em Washington como afronta ao espírito da *détente*.

A diplomacia brasileira, na verdade, em que pesem as suas ocasionais variações, não chegara jamais a se iludir com a *détente*. Em seu discurso perante a Trigésima Assembleia Geral, o ministro Azeredo da Silveira reiteraria as críticas do Brasil à política de poder. Se há uma crise nas Nações Unidas, diria, esta não decorre em absoluto de falhas estruturais da organização, “mas da decisão, inspirada em considerações de poder, de não recorrer aos meios que ela põe ao alcance dos estados”. Em linguagem de apurada técnica diplomática, o chanceler apontaria o erro de retirar as questões principais, como o desarmamento, da consideração do foro multilateral, privilegiando-se os interesses de segurança das superpotências. Na mesma linha de preocupações e, em consonância com a tradicional postura diplomática do Brasil, inscrevem-se as referências vigorosamente expressas sobre a reforma da Carta.

Os temas de natureza econômica voltam a figurar com ênfase no discurso brasileiro. Numa crítica ao GATT, cuja atuação, diria o ministro, se orientava muito mais para os interesses dos países industrializados, propõe-se a negociação de um acordo geral sobre comércio entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. À luz da realidade então criada com a crise do petróleo, acreditava-se que as negociações entre desenvolvidos e em desenvolvimento poderiam, pela primeira vez na História, ser menos desiguais e conduzir a resultados concretos.

A nova orientação da política externa brasileira havia determinado importantes mudanças no relacionamento bilateral com os EUA. As transformações por que passava a política do Brasil eram acompanhadas com certa preocupação em Washington, em particular o reconhecimento imediato concedido ao governo do MPLA em Angola, que colocara o Brasil lado a lado com as tropas cubanas que garantiam o movimento vitorioso de Agostinho Neto. Não menos inquietantes do ponto de vista do Departamento de Estado eram as movimentações que levavam o Brasil à crescente aproximação com os países árabes e até mesmo as linhas de cooperação que o Brasil buscava intensificar com os demais parceiros desenvolvidos, entre cujos resultados fundamentais viria a se situar o Acordo Nuclear Brasil-RFA, assinado em 1975, cuja implementação estava destinada a permitir a absorção pelo Brasil do domínio do ciclo completo do átomo, desde a fissão até o enriquecimento do urânio, produção de eletricidade e aproveitamento de plutônio. Logo ao início de seu discurso, como a resgatar décadas de políticas que haviam distanciado o Brasil dos países africanos, o ministro saudaria o ingresso de Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Moçambique na ONU. E expressaria a compreensão fraterna do Brasil com o processo em curso em Angola, não sem manifestar, numa referência indireta a Cuba, a expectativa de que a nova nação africana assegurasse a sua

integridade territorial e sua independência, livre de ingerências externas de qualquer espécie.

Por seu simbolismo, no entanto, o ponto que mais gerou discrepâncias entre os governos brasileiro e norte-americano foi a decisão tomada pela administração Geisel de votar a favor do projeto de resolução da Trigésima Assembleia Geral que qualificou o sionismo como forma de racismo e discriminação racial.



**XXX SESSÃO ORDINÁRIA DA ASSEMBLEIA GERAL
DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS
1975**

Antonio Francisco Azeredo da Silveira

Senhor presidente Gaston Thorn,

Que as minhas primeiras palavras expressem a satisfação com que a Delegação do Brasil recebeu a escolha de Vossa Excelência para a presidência da Trigésima Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas. O Luxemburgo tem uma longa história de convivência pacífica e de cooperação internacional que, aliada aos dotes pessoais de Vossa Excelência, augura um período de sessões particularmente profícuo.

Também me é grato deixar constância do reconhecimento da Delegação do Brasil pela dedicação e eficiência com que o ministro das Relações Exteriores da Argélia, o eminente embaixador Abdel Aziz Bouteflika, dirigiu os trabalhos da Vigésima Nona Sessão Ordinária e da Sétima Sessão Especial, há pouco encerrada.

A praxe de que a Delegação do Brasil inicie o debate geral me oferece a satisfação muito particular de poder dar as primeiras boas-vindas às Delegações de três novos membros desta sociedade de nações. São eles Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Moçambique. A esses países está o Brasil especialmente ligado pelos laços de um passado em muitos pontos comum, que desejamos ver agora

projetado num futuro de colaboração e de entendimento. Estou certo de que a presença dos três membros nesta Organização redundará em benefício da comunidade internacional.

Ao saudar os novos países de língua portuguesa que ingressam na Organização, desejo deixar constância da fraterna compreensão com que o Brasil acompanha o desenrolar do processo de descolonização em Angola. O Brasil se sente ligado ao futuro novo estado africano por vínculos históricos e de sangue, que reforçam a comunidade de interesses resultante da vizinhança forjada sobre o Atlântico. Fazemos votos para que aqueles que tão vigorosamente souberam promover a libertação de Angola superem as dificuldades da hora presente para proporcionar à nova nação as condições de estabilidade política que assegurem em definitivo sua integridade territorial e sua independência, livre de ingerências externas de qualquer espécie.

Senhor presidente,

Nossa Organização está a completar a sua terceira década de existência. Para os indivíduos, como para as instituições, trinta anos de vida têm um significado que transcende o meramente cronológico, na medida em que esse espaço temporal compreende, normalmente, mudanças fundamentais da vida social e coincide com o próprio ritmo mediante o qual as gerações se sucedem e a história se renova. A organização das Nações Unidas não poderia escapar à regra. Vemo-la vivendo hoje uma dinâmica revisão crítica que a pode, como esperamos todos, renovar e aprestar para as difíceis tarefas dos próximos anos. Esse impulso renovador não é de geração espontânea. Parte de todos nós que compomos o organismo e que somos, na verdade, a sua essência.

É este um fato frequentemente esquecido na avaliação do desempenho da Organização nestes trinta anos de vida. Assim é que as frustrações sentidas pela comunidade internacional são

atribuídas, sistematicamente, às Nações Unidas, como organização, quando decorrem, na maioria dos casos, das próprias limitações inerentes à ordem internacional vigente. Nossa Organização, por mais flexível que seja a sua estrutura constitucional, não opera num sistema fechado, mas num regime de interação constante com a macroestrutura internacional.

O ceticismo que cerca, há algum tempo, as atividades das Nações Unidas constitui, assim, muitas vezes, uma espécie de transferência de culpa, pela qual os Estados procuram isentar-se de malogros que, em última análise, lhes cabem com primazia. Quanto ao Brasil, preferimos evitar os descaminhos do pessimismo generalizado, da mesma maneira pela qual evitamos os devaneios de um otimismo internacionalista à *outrance*, igualmente irrealista. Inclina-mo-nos, antes, por uma visão sóbria das limitações e das possibilidades das Nações Unidas, que conduza ao máximo de eficiência na consecução dos objetivos de sua Carta.

Não negamos a realidade e temos de reconhecer que as Nações Unidas não foram capazes de realizar os altos objetivos que lhes foram conferidos em questões fundamentais, como a manutenção da paz e da segurança internacionais e a criação de uma ordem econômica internacional mais equânime.

No que respeita às limitações das Nações Unidas quanto à manutenção da paz e da segurança, costumava-se atribuí-las, inicialmente, ao trauma da Guerra Fria, que paralisava a vontade das Nações Unidas naqueles casos, aliás frequentes, em que ocorria um conflito de interesses entre as superpotências. Atualmente, tende-se a culpar a *détente*, que dispensaria a intervenção das Nações Unidas, permitindo o entendimento direto e bilateral entre os dois grandes centros de poder mundial. Em qualquer dos casos, trata-se da mesma relutância, enraizada em séculos de política de poder, em aceitar o funcionamento de um sistema, como o

das Nações Unidas, que visa à adoção de normas em sentido horizontal, pois que baseado no princípio da igualdade soberana dos estados, em favor de um sistema verticalmente organizado, à margem da Carta e fundado na subordinação. Decorre daí que a chamada crise das Nações Unidas, no que toca à implementação do seu mais alto propósito, não se origina apenas ou principalmente em falhas estruturais da Organização, mas na decisão, inspirada em considerações de poder, de não recorrer aos meios que ela põe ao alcance dos estados.

A longa história das negociações sobre o desarmamento é um marcado exemplo do que acabo de dizer. O artigo 11, parágrafo primeiro, e o artigo 26 da Carta haviam mencionado expressamente “os princípios relativos ao desarmamento e à regulamentação dos armamentos” como constituindo responsabilidade especial da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança. Desde há alguns anos, porém, as negociações sobre desarmamento vêm sofrendo uma bilateralização crescente, que limita às duas superpotências toda a iniciativa na matéria, como se a segurança delas existisse acima ou à margem da comunidade internacional ou como se os países em desenvolvimento não tivessem seus próprios interesses de segurança, qualitativamente diversos dos interesses de segurança das grandes potências ou mesmo dos países desenvolvidos.

Não menos eloquentes são os exemplos que podem ser retirados da análise do comportamento das Nações Unidas na área econômica. Nesse campo, devemos reconhecer que a Carta foi menos precisa ao formular os propósitos e princípios para a cooperação internacional. Os tempos eram outros então. Nos últimos trinta anos, um grande progresso foi feito, na consciência universal, quanto ao real significado da cooperação econômica. As Nações Unidas prestaram relevante serviço nesse sentido, tendo atuado como o foro principal para o diálogo entre as grandes categorias de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Ainda assim, porém,

o progresso realizado foi sumário. Não obstante a multiplicação de foros específicos para o tratamento dos assuntos econômicos dentro da Organização, houve sempre, particularmente da parte dos governos dos países de maior desenvolvimento, inabalável objeção a que se desse caráter normativo às recomendações destinadas a orientar a cooperação internacional de forma a propiciar o desenvolvimento equilibrado da comunidade das nações.

Senhor presidente,

Tais reflexões não nos dispensam da tarefa de repensar os mecanismos e de reordenar as atividades da Organização. Ao contrário, devem estimular nossos esforços nesse sentido.

O Brasil tem dado todo o apoio aos trabalhos do Comitê *ad hoc* da Carta. Mas, entendemos que o *aggiornamento* das Nações Unidas deve compreender, juntamente com a revisão da Carta, a adoção de medidas que possam ser levadas a efeito já e independentemente de modificações no documento básico da Organização. Trata-se, na verdade, de dois caminhos que levam a um mesmo destino e que devem ser percorridos juntamente.

A revisão da Carta suscita, como é natural nas reformas constitucionais, entusiasmos fáceis e temores injustificados.

Cumpramos moderar uns e dissipar outros, mediante um esforço objetivo de identificação daqueles artigos que cabe realmente modificar. Cumpramos, sobretudo, evitar os planos demasiado ambiciosos de uma revisão ideal, de que a Carta não carece, em favor de uma reforma pragmática, que a transforme, à luz do que nos tem ensinado a experiência de trinta anos. Cumpramos fazer convergir os resultados de diferentes esforços, disseminados por vários órgãos, como seja o Comitê *ad hoc* da Carta, o Comitê Especial de Operações de Paz e o grupo de peritos sobre a estrutura do sistema das Nações Unidas. Cumpramos, finalmente, não subestimar as possibilidades de reformas que não requerem revisão da Carta.

Observadas essas premissas, creio que a revisão é politicamente factível, como indicam os progressos já realizados com a aprovação das emendas aos artigos 23, 27 e 61 da Carta, que entraram em vigor em 1965.

Senhor presidente,

No decorrer da Sétima Sessão Especial, tive a oportunidade de expor a posição do Brasil no tocante ao estado presente e às perspectivas futuras das relações econômicas internacionais. Enquanto prevalece uma estrutura normativa razoavelmente eficaz nas relações econômicas entre países industrializados, um *virtual laissez-faire* ainda predomina nas relações entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Para essa assimetria, contribuiu primordialmente o fato de que, até recentemente, as recessões originavam-se no centro do sistema econômico mundial, isto é, nos países industrializados, propagando-se em direção à periferia, isto é, aos países em desenvolvimento.

Nessa ótica, entendia-se que as crises podiam ser debeladas mediante uma regulamentação anticíclica no âmbito nacional dos países mais desenvolvidos, complementada por acordos comerciais e monetários entre esses países. Ainda segundo esse raciocínio, haveria uma solidariedade objetiva de interesses entre o centro e a periferia. Esta, sendo a primeira a ressentir-se das repercussões da crise, se beneficiaria, por outro lado, da retomada da expansão das trocas entre as nações industrializadas.

A crise atual do sistema econômico mundial discrepou grandemente desse modelo. Desta vez, a periferia, em vez de sofrer passivamente os efeitos da crise, também originou pressões de natureza recessiva. Desvendou-se com crueza o potencial desestabilizador da divisão internacional de trabalho vigente e os riscos da atual estrutura das relações econômicas Norte-Sul. Hoje, já é impossível deixar de reconhecer a necessidade de que

se estenda às relações entre países industrializados e países em desenvolvimento a estrutura normativa limitada até agora ao segmento industrializado do mundo.

Foi à luz destas reflexões que a Delegação do Brasil propôs, na Sétima Sessão Especial, a negociação de um acordo geral sobre comércio entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, que proporcionasse uma matriz político-jurídica para negociações específicas. Tal acordo geral não se apresentaria como um substitutivo dos acordos gerais vigentes nem visaria ao afastamento dos foros e mecanismos existentes. Procuraria, sim, preencher as lacunas por eles deixadas e corrigir as distorções resultantes de uma visão centrada nos países desenvolvidos.

Dissemos, naquela ocasião, que víamos chegado o momento de passar das declarações de princípios e das reivindicações maximalistas – de parte a parte – à negociação de normas concretas para disciplinamento das relações econômicas entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento.

Não desconhecemos o importante papel que as Resoluções aprovadas nas Assembleias Gerais e em outros foros das Nações Unidas desempenharam e continuam a desempenhar na formação de uma consciência universal sobre o problema do desenvolvimento. Nesse sentido, não é irrelevante o declaratório nem o reivindicatório. Achamos, porém, que já se encontram amadurecidas muitas das ideias até agora apresentadas, sobretudo ao calor dos debates e dos antagonismos. Acreditamos que já é chegado o momento de realizar esforços de negociação que conduzam a resultados concretos e abrangentes. Queremos construir sobre o que já se conseguiu com os brados de alerta do passado. Pensamos que é hora de ultrapassar as advertências e os apelos, como julgamos ultrapassadas as soluções paliativas e miniaturizadas.

Um acordo geral do tipo do que propomos seria a antítese disso. Estaria estruturado com o objetivo de eficiência operacional e atacaria os problemas de comércio internacional de forma direta e no seu cerne. Para os países em desenvolvimento, trata-se de reconhecer-lhes o direito ao acesso aos mercados dos países desenvolvidos para os seus produtos de exportação não só primários como também, e de forma crescente, para os seus produtos manufaturados. Trata-se, também, de reconhecer-lhes o direito de acesso ao mercado de bens que realmente sejam indispensáveis ao processo de desenvolvimento, sejam eles materiais ou culturais. Para os países desenvolvidos, trata-se de reconhecer-lhes, reciprocamente, o direito a garantias de suprimento de matérias-primas, dentro de condições equânimes de preço, em contrapartida às concessões oferecidas aos países em desenvolvimento.

A negociação de tal acordo geral não deveria interromper os entendimentos que se processam no âmbito do GATT, que, até agora, atendem prioritariamente às necessidades dos países industrializados. Por outro lado, não prejudicaria a negociação de mecanismos específicos que visassem a preservar o valor aquisitivo das receitas de exportação dos países produtores de determinadas matérias-primas. Todos esses esforços podem ser complementares se certas normas gerais vierem a ser aceitas pelas partes como capazes de disciplinar a cooperação internacional.

O prazo reconhecidamente curto de que dispôs a Sétima Sessão Especial para desincumbir-se do seu mandato não permitiu o exame aprofundado da proposta feita então pelo Brasil. Estou certo, porém, de que será possível à Sessão Ordinária, que ora se inicia, refletir sobre os seus termos. A verdade é que temos hoje, pela primeira vez na história das negociações econômicas internacionais, uma oportunidade real de encetar a tarefa de construir uma nova ordem econômica mundial. Pela primeira

vez, os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento têm condições de chegar a resultados concretos, pois são menos desiguais as condições de negociação.

Senhor presidente,

Temos diante de nós um longo debate geral e uma agenda complexa, que absorverá o melhor dos nossos esforços durante os próximos três meses. Ao cabo destes, teremos feito progresso em várias questões, avançado lentamente em outras e talvez nada realizado em algumas. O processo de decisão da diplomacia multilateral é lento por natureza e desafia permanentemente a argúcia e a paciência dos que dele participam. Não há, contudo, alternativa mais eficiente no trato dos problemas, hoje em constante aumento, que interessam a um grande número de estados.

Não devemos sucumbir à tentação quantitativa de medir o desempenho das Nações Unidas apenas segundo a aritmética das decisões implementadas, dos problemas resolvidos, dos objetivos atingidos. Sua influência é mais sutil e mais difusa. Cabe avaliá-la em função das tendências que imprime ou da direção que indica à comunidade internacional. Sua ação se faz, também, através das ideias, as quais, historicamente, têm constituído, muitas vezes, um agente mais eficaz das mudanças políticas do que outros, como o poder, a quem se rendem mais frequentes homenagens.

Muito obrigado.

Nova York, em 22 de setembro de 1975



1976

O ano de 1976 foi marcado por transformações significativas no panorama internacional. A morte de Mao-Tse-Tung e de Chou-en-Lai abririam o caminho para a renovação das lideranças chinesas. E a eleição de Jimmy Carter nos EUA traria de volta – ainda que por um breve período – os democratas à presidência de um EUA que se ressentiam da derrota humilhante no Vietnã. A invasão do Líbano por tropas sírias introduziria, por sua vez, prolongada turbulência no complexo quadro do Oriente Médio.

No Brasil, o presidente Geisel enfrentaria, logo ao se iniciar o ano, a crise militar resultante da exoneração do Comandante do II Exército, devido a violações reiteradas da integridade física de prisioneiros políticos em São Paulo. Ao mesmo tempo, manteria a excepcionalidade do regime ao efetuar diversas cassações de mandatos parlamentares. A situação da segurança permaneceria tensa em todo o país com inúmeros atentados e sequestros¹. Apesar

1 N.E.: Em 1976, não há registro de ações armadas de resistência ao regime militar. Não obstante, agravou-se a queda de braço entre o presidente Ernesto Geisel e os setores militares descontentes com a abertura política. Em janeiro de 1976, depois da morte do operário Manuel Fiel Filho em quartel do II Exército, Geisel afastou seu comandante, o general Ednardo d'Ávila Mello, e substituiu os oficiais responsáveis por várias unidades. Em setembro, foi sequestrado o bispo de Nova Iguaçu Dom Adriano Hypolito. Em outubro, assassinado por um policial o padre jesuíta João Bosco Penido Burnier. Finalmente, em 16 de dezembro, três dirigentes do Partido Comunista do Brasil (PC do B) foram mortos em São Paulo pelos órgãos de repressão política. Ver: RICUPERO, Rubens. *A Diplomacia na Construção do Brasil...* p. 510-511; GASPARI, Elio. *A Ditadura Encurralada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p. 219-235, 275-276, 376-377.

da retomada da inflação, consequência ainda da crise do petróleo, o Brasil conseguiria manter o seu ritmo de desenvolvimento: o ano se encerraria com uma taxa de oito por cento de crescimento do PIB.

O secretário de Estado Henry Kissinger e o chanceler Azeredo da Silveira, dando-se conta do interesse em sedimentar os canais de diálogo e cooperação bilateral nesse ambiente de mudanças internas e externas, concretizariam, mediante um Memorando de Entendimento, assinado em fevereiro de 1976, um mecanismo de consultas recíprocas sobre temas de interesse mútuo e se comprometeriam a manter reuniões semestrais. Embora possa ter sido percebido diferentemente e com distintos matizes num e noutro país, o memorando de entendimento assinalou uma inovadora etapa das relações do Brasil com os EUA ao conferir-lhes pela primeira vez características nominalmente equitativas. Para a diplomacia brasileira, o objetivo era o de alcançar com os EUA uma relação igualitária, em que ambos os países pudessem interagir sem os constrangimentos habituais de situações de clientela ou dependência. O espírito que presidiu a negociação do “memorando”, porém, não chegou a durar muito. A eleição do presidente Carter no final do ano recolocaria a política externa norte-americana em rumos que não se coadunavam particularmente com o realismo das visões kissingerianas, com as quais se afinava o “pragmatismo responsável” do ministro Silveira.

Ao amparo de uma relação “recuperada” com os EUA, a diplomacia brasileira prosseguiu em 1976 a sua posta em dia. Foram nomeados embaixadores para Angola e Moçambique. Em seguidas visitas à França e à Inglaterra, o presidente Geisel afiançou a cooperação com os parceiros europeus. O mesmo ocorreria em relação ao Japão, que o presidente visitaria em novembro.

No seu discurso perante a Trigesima Primeira Assembleia Geral, o ministro Silveira dá seguimento às críticas à política de poder e à crescente desvalorização da ONU, em particular aos impasses que caracterizavam o trabalho do Conselho de Segurança, sobretudo, em função das crises na África e no Oriente Médio. Permanecia a reivindicação da emergência do Brasil, caracterizada por uma retórica contrária à estratificação do sistema internacional, rótulo sob o qual ressurgiu no discurso brasileiro o conceito do “congelamento” do poder mundial, acompanhado de críticas às falsas teorias de interdependência.

A grande ênfase do discurso de 1976 é novamente econômica. Afirmando que o desenvolvimento socioeconômico constituía um direito dos povos, o ministro denuncia a perda de posições relativas no comércio internacional por parte dos países em desenvolvimento e repudia as tendências que, àquela altura, começavam a se fazer sentir com crescente intensidade, no sentido de valorizar a dimensão ambiental do crescimento: “a invocação de motivos ecológicos para frustrar as expectativas de desenvolvimento constituiria uma nova e inaceitável forma de dominação”. Esta fundamentação orientaria daí para frente a política ambiental brasileira no plano multilateral.



**XXXI SESSÃO ORDINÁRIA DA ASSEMBLEIA GERAL
DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS
1976**

Antonio Francisco Azeredo da Silveira

Senhor presidente, senhores delegados,

Seja-me permitido inicialmente manifestar a grande satisfação que tenho por ver o embaixador Hamilton Shirley Amerasinghe investido na presidência da Trigésima Primeira Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. Figura de grande prestígio nos foros internacionais, em que tem representado com particular distinção o governo de seu nobre país, o Sri Lanka, a presença do embaixador Amerasinghe na direção dos trabalhos da Assembleia Geral é penhor de serenidade e proficiência no exercício das altas funções para as quais a comunidade internacional o convocou.

Desejo, outrossim, dirigir ao ilustre ministro dos Negócios Estrangeiros do Grão-Ducado do Luxemburgo, senhor Gaston Thorn, uma palavra de sincero reconhecimento pela relevância da contribuição que trouxe à Assembleia Geral, na qualidade de presidente da sua Trigésima Sessão.

Sinto-me ainda feliz em poder dar as boas-vindas à República de Seychelles, no momento em que esse estado ingressa nas Nações Unidas. A Delegação do Brasil deseja aproximar-se amistosamente

da Delegação de Seychelles e com ela colaborar de forma estreita no encaminhamento dos temas de nossa agenda.

Senhor presidente,

Nos últimos anos, a Organização das Nações Unidas vem sendo alvo de crescentes críticas quanto à sua atuação. Seguramente, é chegada a hora de colocar essas críticas, por vezes contundentes, em sua verdadeira perspectiva. Não será difícil verificar quanto têm de argumentação em causa própria. Não consulta essa atitude os interesses mais esclarecidos das nações, aqueles mesmos que justificaram a criação da ONU e a sua posterior vocação para a universalidade. Por isso, é sempre oportuno reafirmar, construtivamente, que a responsabilidade internacional desta Organização decorre de compromissos livre e espontaneamente contraídos pelos estados na Carta das Nações Unidas, compromissos esses que não admitem exceções ou reservas.

A Organização das Nações Unidas é um organismo político imerso num mundo também político. Constitui, na realidade, o único foro político de amplitude universal de que dispõem os estados. Além de cumprir as funções normativas inscritas em sua Carta, a Organização das Nações Unidas deve deliberar sobre os problemas internacionais que os estados-membros lhe trazem no intuito de resguardar, no plano internacional, seus interesses nacionais.

Na agenda da Assembleia Geral figuram, portanto, os mais variados problemas internacionais, os quais deverão ser discutidos segundo os procedimentos previstos na Carta e no Regimento Interno. Sua discussão, como é natural, gera comportamentos e atitudes caracteristicamente parlamentares. Seria ilusório pensar que esses procedimentos e os comportamentos a eles associados pudessem ser isolados das circunstâncias políticas que geraram os problemas e das que envolvem o seu debate. As Nações Unidas

não operam num universo distinto do universo real em que os fatos políticos ocorrem. Os acontecimentos nesta sala não são independentes do contexto real das relações internacionais. Ao contrário. O que aqui se passa reflete a realidade política mais ampla. E é essa realidade que explica, melhor do que as palavras, a atmosfera de frustração e de tensão que às vezes domina os trabalhos neste foro. Os debates da Assembleia Geral e as resoluções, que este, mais do que qualquer outro órgão principal das Nações Unidas, tem a capacidade de adotar, deixam transparecer tanto as esperanças quanto as desilusões dos estados-membros e retratam tanto os avanços quanto os recuos no processo político internacional.

Nos últimos anos, a vida internacional muito ganhou em complexidade. Não só novos estados foram admitidos às Nações Unidas, mas também se vem verificando que assuntos cada vez mais variados são submetidos à disciplina internacional, como testemunha o ciclo, ora em andamento, das grandes conferências temáticas realizadas sob a égide das Nações Unidas. Esse alargamento da faixa de negociações multilaterais pode ou não ser benéfico à maioria dos estados. Em muitos casos o é. Em outros, pode servir, também, para desviar, na direção de problemas secundários, as atenções que deveriam prioritariamente concentrar-se nas questões fundamentais da segurança internacional e do desenvolvimento harmônico das nações. Para que o processo de negociação universal possa produzir frutos duradouros, é necessário, porém, mantê-lo sob o império do princípio da igualdade soberana, princípio que assegura aos estados participação equitativa nas decisões internacionais que afetam o futuro de cada um e de toda a humanidade.

Forçoso é reconhecer que, enquanto organismo precipuamente orientado para promover a paz e a segurança internacionais, as Nações Unidas não oferecem um panorama de ganhos importantes

a registrar. O quadro é, antes, de impasses institucionais e operacionais. Os mecanismos de segurança coletiva parecem travados, as decisões tardam e, quando tomadas, encontram frequentes obstáculos à sua transformação em realidade.

Esse esvaziamento da função central da Organização é simbolizado pelos impasses que caracterizam os trabalhos do Conselho de Segurança. A utilização irrestrita da faculdade de veto continua a dar margem à apreensão, particularmente quando não se nota especial empenho por parte de alguns dos membros permanentes do Conselho de Segurança em buscar soluções negociadas para as delicadas questões submetidas àquele órgão. Não deixa de ser um paradoxo a atual coexistência de duas tendências aparentemente antagônicas: a do relaxamento das tensões internacionais, em especial entre as superpotências, e a do esvaziamento do mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas.

Esses impasses estão presentes em quase todos os esforços multilaterais no campo da segurança internacional, como ilustram os que, através dos anos, dominam as negociações, seja sobre desarmamento – especialmente desarmamento nuclear –, seja sobre as operações de paz.

Os impasses no campo político são um aspecto da estratificação que caracteriza a presente estrutura internacional. Talvez apenas os avanços no caminho da descolonização permitam hoje vislumbrar uma tendência oposta a essa estratificação, uma tendência que antecipa novas possibilidades de convivência e de um ordenamento internacional mais justo.

Vivemos uma era marcada pela dissensão e pela persistência de focos de tensão internacional, assim como pela permanência de condições generalizadas de subdesenvolvimento. Não pretendo

fazer aqui o inventário dessas áreas de tensão, mas logo salta à vista o que vem ocorrendo na África e no Oriente Médio.

A África Meridional, onde persiste a opressão racial, está hoje não apenas tomada pela intranquilidade e pelo temor, mas assolada pela violência e pelo morticínio. Os itens ora em nossa agenda sobre os problemas que afligem aquela região ganham importância inusitada diante dos acontecimentos recentes. O Brasil sempre favoreceu soluções pacíficas para esses problemas e sempre esteve convencido de que não havia tempo a perder. Nossa opinião, inúmeras vezes manifestada através dos anos, era a de que, caso tais soluções não pudessem ser prontamente alcançadas, fatalmente a região caminharia para conflitos abertos. Infelizmente, não temos motivos para rever este diagnóstico, mas queremos ainda crer que a unânime repulsa internacional às injustiças cometidas servirá de grave advertência aos que consideram possível a preservação da opressão racial. É nossa esperança que os povos do Zimbábue e da Namíbia, que ainda não lograram sua independência, possam realizar livremente, e em curto prazo, sua autêntica vontade nacional.

No Oriente Médio, a par da tragédia libanesa, que o Brasil especialmente lamenta, tendo em vista laços de toda ordem que nos unem ao Líbano, subsistem os mesmos problemas básicos que há anos vêm desafiando a capacidade política da comunidade internacional e cuja reativação é uma possibilidade sempre presente e inquietante.

A experiência dos últimos anos confirma a percepção amplamente partilhada de que, na ausência de soluções rápidas e justas para os conflitos ou disputas regionais, esses acabam por internacionalizar-se, propagando-se, assim, a outras regiões e ao sistema internacional como um todo, a intranquilidade antes localizada. Ao contrário do que se poderia esperar, a presente

situação de relativo equilíbrio estratégico internacional não tem criado condições favoráveis à pronta correção dessas situações localizadas. A Delegação do Brasil está convencida de que, no encaminhamento dessas delicadas questões, as Nações Unidas devem ser utilizadas mais intensamente, não apenas porque podem oferecer oportunidades de negociação para as partes, mas também, porque, entre os princípios da Carta, figura o da não utilização da força, ou de sua ameaça, nas relações internacionais.

Senhor presidente,

É tristemente significativo que hoje se considere lugar-comum a afirmativa de que a disparidade entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos se tornou flagrantemente insustentável e de que urge negociar medidas concretas para corrigi-la. Já se realizaram quatro conferências mundiais sobre comércio e desenvolvimento e, ironicamente, não uma, mas duas décadas seguidas foram declaradas décadas de desenvolvimento.

Variados formatos de negociação foram tentados, durante esse período. Participamos, no plano internacional, de abordagens caso a caso; negociamos programas de trabalho sobre diferentes temas; estivemos presentes à aprovação de inúmeras declarações genéricas. Todos esses esforços conduziram a resultados de tal forma escassos que sua parcimônia é hoje universalmente reconhecida.

O que se percebe, tanto no plano prático quanto no teórico, é que uma frustração crescente cobre toda a vasta e essencial temática do comércio internacional e do desenvolvimento econômico e social dos países menos desenvolvidos. Se excluirmos os países produtores de petróleo de nossa análise, fácil é verificar que a transferência líquida de capitais das áreas desenvolvidas para as menos desenvolvidas vai-se tornando um mito. Em termos líquidos, esse fluxo logo poderá correr do Sul para o Norte. E enquanto minguar a participação relativa dos menos desenvolvidos no comércio

mundial, cresce de forma desproporcional a sua presença na geração do *superavit* que se acumula na balança de pagamentos dos principais parceiros mundiais.

Tudo isso é mais surpreendente ainda quando é possível comprovar que as transferências financeiras dos desenvolvidos para os países em desenvolvimento, se orientadas para setores produtivos, não se fazem em detrimento das possibilidades de crescimento econômico dos próprios países desenvolvidos. Estudos preparados por setores técnicos das Nações Unidas demonstram que se, por hipótese, os fluxos líquidos de capital destinados aos países em desenvolvimento não exportadores de petróleo chegassem a atingir, nos próximos anos, montantes compatíveis com os objetivos da Segunda Década do Desenvolvimento – isto é, uma taxa média de crescimento do Produto Interno Bruto de pelo menos seis por cento – a renda dos próprios países desenvolvidos membros da OCDE cresceria mais velozmente. Ao contrário do que um raciocínio superficial poderia indicar, a efetiva implementação de medidas destinadas a manter o poder internacional de compra dos países em desenvolvimento não teria efeito negativo sobre os países desenvolvidos, mas os beneficiaria com aumentos em sua renda e taxa de emprego. Ainda mais, é possível prever que essa expansão ocorreria precisamente nos setores menos inflacionários de suas economias.

O próprio debate sobre a essência do problema do sub-desenvolvimento tem perdido impulso, embora persistam atitudes que parecem querer imputar aos países em desenvolvimento uma pretensa culpa por sua situação de retardo econômico. Essa averiguação de culpa histórica não tem sentido e não deve servir para evitar ou postergar negociações concretas, nem para levar os países a deixarem de assumir comportamentos mais construtivos nas negociações econômicas internacionais. As chamadas confrontações estereis nascem precisamente da frustração generalizada

dos países subdesenvolvidos com o imobilismo diplomático que tais atitudes engendram ou estimulam.

A esse negativismo fundado em pretensas razões fornecidas pelo passado, veio agregar-se recentemente outro voltado para preocupações futuroológicas. Alega-se que, por motivos ecológicos, o desenvolvimento econômico dos países hoje subdesenvolvidos já não é mais praticável. Ora, a estagnação das áreas mais pobres do globo não pode ser o preço da conservação do meio ambiente. O que é preciso, sim, é que se proceda a uma ampla reorganização da economia mundial, de modo a corrigir as agudas disparidades tanto na distribuição dos meios de produção, quanto nos padrões de consumo. A invocação de motivos ecológicos para frustrar as expectativas de desenvolvimento constituiria uma nova e inaceitável forma de dominação, que contaria com a oposição de todos os povos que estiveram submetidos ao colonialismo e que, apesar de todos os vaticínios em contrário, souberam organizar-se politicamente para alcançar sua independência e para preservá-la, bem como para lutar por sua autonomia econômica.

Neste final de século, o desenvolvimento socioeconômico é um direito dos povos e um direito de que estes não estão dispostos a abrir mão.

Senhor presidente,

A outra face da luta pelo desenvolvimento é a crescente interdependência dos Estados. Ao inaugurar o debate geral da Sessão passada, tive o grato ensejo de expor à Assembleia Geral a distinção que o Brasil considera necessário fazer entre a atual interdependência vertical, isto é, baseada numa rígida e discriminatória estratificação internacional, e uma desejável interdependência horizontal, que se fundaria numa legítima comunidade de interesses e na participação equitativa de todos os estados na riqueza mundial.

Hoje, desejo acrescentar que a persistência do subdesenvolvimento, ao acarretar a continuada marginalização política e econômica da maioria dos países em desenvolvimento, forçosamente freará a própria evolução do processo de interdependência dos estados.

É especialmente inquietante registrar que, embora o intercâmbio externo seja cada vez mais significativo para a economia do conjunto dos países em desenvolvimento, a participação desses países, excluídos naturalmente os exportadores de petróleo, nos fluxos comerciais internacionais é cada vez menos importante, em termos percentuais. Os países em desenvolvimento, na sua grande maioria, vêm perdendo terreno nas trocas globais de bens e serviços e também, até mesmo, como fornecedores de matérias-primas dos países desenvolvidos, os quais comerciam cada vez mais entre si. A continuar essa tendência, serão os países subdesenvolvidos empurrados mais e mais para a margem do sistema econômico internacional.

A integração da economia mundial vem, em consequência, sendo realizada à custa de um desequilíbrio radical que urge corrigir. Não se pode aceitar que a interdependência acentue indefinidamente apenas a expansão das potencialidades dos grandes centros industriais, onde se concentra o essencial da capacidade tecnológica e econômica mundial.

É necessário dar sentido novo, mais aberto e mais justo à dinâmica da interdependência. O desequilíbrio que a vicia precisa ser urgentemente eliminado e a única maneira de fazê-lo, consentânea com o interesse geral, é a criação de condições internacionais que propiciem a superação real e não apenas aparente do subdesenvolvimento econômico. Uma faceta essencial dos esforços conjuntos que nesse sentido devemos fazer é o estreitamento do hiato tecnológico, por meio não só da transferência de tecnologia

no sentido Norte-Sul, mas também pelo estabelecimento de uma estrutura internacional que facilite aos países em desenvolvimento a produção autóctone da tecnologia de que necessitam.

A consciência dessas novas necessidades se está, felizmente, disseminando. Há quem pense, porém, que a obsolescência dos estados será a contrapartida fatal do processo geral de interdependência. Assim não penso. A integração econômica mundial não poderá dispensar o papel dos estados, que longe de serem meras realidades cartográficas, retratam realidades políticas inarredáveis. Pelo contrário, para prosseguir em seu curso, com um mínimo de atritos e como processo consciente, consensual e harmônico, a interdependência só poderá fundar-se na independência dos estados e na gradual eliminação das disparidades econômicas entre eles.

Senhor presidente,

Espero ter logrado demonstrar que o desequilíbrio e as disparidades não se limitam ao campo socioeconômico, mas permeiam igualmente a esfera das negociações políticas multilaterais. Tais disparidades subsistirão enquanto perdurar a rígida oposição entre desenvolvimento e subdesenvolvimento, enquanto a transição deste para aquele estágio econômico for obstada por fatores externos, enquanto persistirem, neste e em outros foros, os impasses que impedem entendimentos operativos para a remoção dos obstáculos internacionais ao desenvolvimento.

É nesse contexto, senhor presidente, que as Nações Unidas devem ser mais do que simples reflexo da realidade internacional e, no cumprimento das funções que lhes defere a Carta, devem desempenhar papel positivo na transformação das atuais estruturas internacionais. Apesar de todas as dificuldades, o Brasil ainda espera que essa tarefa possa ser cumprida pelo caminho da compreensão e do entendimento entre os estados, um entendimento

e uma compreensão com base na igualdade soberana, na equidade e no respeito mútuo.

Muito obrigado.

Nova York, em 27 de setembro de 1976



1977

A eleição do presidente Carter determinou mudanças radicais na política norte-americana em relação ao Brasil. Citando o memorando Silveira-Kissinger de 1976 como exemplo da política externa republicana que pretendia superar, Carter havia-se manifestado desde a campanha pouco propenso ao diálogo com o governo brasileiro, que enquadrava num contexto regional de militarismo antidemocrático e antidireitos humanos. Decidido a fazer da não proliferação um dos elementos fundamentais de sua política externa, Carter, por outro lado, já anunciara em campanha a sua determinação de impedir a implementação do acordo nuclear Brasil-RFA. Ao tomar posse, o presidente Carter pôs em prática com rapidez as suas anunciadas políticas em relação ao Brasil. Encontrou reações coesas e resistências bem articuladas. Consequência importante dessa fase de fricção com os EUA foi a denúncia pelo Brasil dos acordos militares de 1952, em cujo marco se havia desenvolvido o processo de inter-relacionamento das Forças Armadas dos dois países após a Segunda Guerra Mundial. Já percebidos por setores militares brasileiros como resquícios de uma situação de dependência que o crescimento do país e o fortalecimento da indústria bélica nacional haviam tornado anacrônica, os acordos militares seriam denunciados pelo Brasil a pretexto do envio ao Congresso norte-americano de relatório da administração Carter sobre a situação de direitos humanos no país.

O discurso do ministro Azeredo da Silveira perante a Trigésima Segunda Assembleia Geral reflete esse complexo contexto e contém uma série de postulações indicativas da conjuntura de dificuldades que o Brasil enfrentava com os EUA. Critica-se a persistência da carreira armamentista nuclear, justifica-se a posição brasileira sobre o TNP e apresenta-se o acordo nuclear com a RFA como exclusivamente voltado para fins pacíficos. Reafirma-se, por outro lado, em sugestivo “recado” aos EUA, o princípio da não intervenção, na linha do que se poderia chamar de nacionalismo militar: “... a cooperação pressupõe o respeito à identidade nacional e ao direito soberano dos Estados de procurarem os caminhos mais adequados para alcançar as metas de progresso e bem-estar de seus povos...”. Mais adiante: “... A não ingerência nos assuntos internos e externos de outros Estados e o apego aos meios pacíficos e efetivos para a solução de eventuais controvérsias, decorrentes muitas vezes, da própria intimidade de suas relações, constituem patrimônio inestimável dos países da região (América Latina)”. E ainda mais adiante: “... a cooperação... pressupõe como requisito básico o respeito à identidade nacional e à soberania dos estados”.

À luz da delicada situação criada com as tensões entre um governo que alegadamente pretendia liberalizar a política brasileira e as reações às pressões dos EUA, o ministro Silveira abria considerável espaço no seu discurso de 1977 para expor a política do Brasil em matéria de direitos humanos. De um lado, afirmaria que a corrida armamentista nuclear e as desigualdades existentes no mundo impediam a plena vigência dos direitos humanos em nível planetário. E, de outro, reafirmaria a competência exclusiva dos estados para lidar com os problemas de direitos humanos em suas jurisdições nacionais.

Não faltariam no discurso de 1977 as obrigatórias referências condenatórias à falta de progressos em matéria de desarmamento nuclear e às lacunas e imperfeições do TNP. É nesse contexto

que o ministro explica as finalidades exclusivamente pacíficas do programa nuclear brasileiro, colocado sob suspeita em função da oposição norte-americana ao acordo assinado com a RFA.

E não deixa de formular referências precisas à questão do Oriente Médio (em termos favoráveis às postulações dos países árabes), à situação na África Austral (em favor das aspirações dos países da região), e às questões de comércio e desenvolvimento (com menção reiterada à proposta brasileira sobre segurança econômica coletiva).



**XXXII SESSÃO ORDINÁRIA DA ASSEMBLEIA GERAL
DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS¹
1977**

Antonio Francisco Azeredo da Silveira

Senhor presidente,

Permita-me manifestar-lhe a satisfação com que a Delegação do Brasil vê Vossa Excelência no exercício da presidência desta Sessão da Assembleia Geral. Trago-lhe nossas felicitações por sua unânime eleição para o alto cargo que ora ocupa.

Desejo, igualmente, manifestar o reconhecimento da Delegação do Brasil pela maneira com que o embaixador Hamilton Amerasinghe conduziu os trabalhos da Trigésima Primeira Sessão.

O Brasil tem defendido o princípio da universalidade da Organização, de cuja realização plena estamos a cada ano mais próximos. Em decorrência, é para nós sempre grato registrar o ingresso de novos estados nas Nações Unidas, como hoje fazemos em relação ao Vietnã e ao Djibouti. Esperamos que outros povos, que ainda buscam sua independência, em breve se reúnam a nós para o trabalho comum em benefício da paz e da segurança internacionais.

1 N.E.: O presidente da XXXII Sessão Ordinária da AGNU era o iugoslavo Lazar Mojsov.

As Nações Unidas correspondem a uma concepção das relações internacionais que se baseia no respeito mútuo e na cooperação entre os estados. Embora em certos artigos da Carta se tenham feito concessões às realidades do poder, é inegável que o princípio da igualdade entre os estados é um de seus pilares fundamentais. A cooperação que se pretende conseguir é uma cooperação horizontal entre estados soberanos, em que não há lugar para subordinações ou hegemônias. A Carta das Nações Unidas, instrumento máximo do Direito Internacional contemporâneo, nos incita, a cada um dos estados aqui representados, a cooperar e a harmonizar nossos interesses de acordo com determinados parâmetros definidos nos seus Propósitos e Princípios. Tal cooperação pressupõe a busca de pontos de convergência em benefício de todos os países envolvidos. Para o Brasil, a cooperação é um ato espontâneo, que deriva da índole ecumênica de seu povo. Como o Brasil a entende e pratica, a cooperação pressupõe o respeito à identidade nacional e ao direito soberano dos estados de procurarem os caminhos mais adequados para alcançar as metas de progresso e bem-estar de seus povos. Pressupõe, pois, o respeito ao princípio da não interferência nos assuntos internos dos estados, que, mais do que um princípio geral da Organização das Nações Unidas, é uma obrigação legal contraída por todos os estados-membros, quando assinaram e ratificaram a Carta.

Senhor presidente,

Persistem os fatores que mais contribuem para a frustração do primeiro dos Propósitos desta Organização: o de velar pela paz e evitar o recurso à força na solução das controvérsias internacionais. Isto porque, dentre os campos de atuação das Nações Unidas, o do Desarmamento é talvez aquele em que menos resultados positivos se têm obtido e do qual mais depende o fortalecimento da paz e da segurança internacionais.

Apesar disso, o Brasil continua a considerar que o desarmamento é uma das tarefas centrais do nosso tempo. Novos e redobrados esforços internacionais devem ser realizados, pois os poucos resultados até agora obtidos nem de longe atendem às necessidades da comunidade internacional. A primeira dessas necessidades, não será demais repetir, é a própria sobrevivência do ser humano. E é à luz dessa necessidade máxima que se colocam as demais, como a do estabelecimento de verdadeiras condições de paz e de segurança internacionais, que beneficiem, indistintamente, a todos os povos, e lhes propiciem tranquilidade e os benefícios do progresso econômico e tecnológico.

Os estados que maiores condições potenciais têm para pôr em risco a vida na Terra, têm correlatamente uma responsabilidade específica de facilitar sejam alcançados, progressivamente, entendimentos entre todas as nações, com vistas a erigir uma ordem internacional política e econômica que seja mais estável e mais justa. A aceitação internacional desses valores não é simples matéria de conveniência, mas, no mundo de hoje, condição de sobrevivência.

A ineficácia nos esforços multilaterais em matéria de desarmamento e a escassez dos resultados até agora logrados só podem causar inquietação. A proscrição de experiências com armas nucleares em três ambientes, além de incompleta, pouco ou nada serviu para os fins de desarmamento ou mesmo de controle de armamentos. Reduzida confiança existe de que os compromissos internacionais em vigor sejam suficientes para assegurar a utilização do espaço exterior para fins exclusivamente pacíficos. Com relação aos mares e oceanos, o único progresso alcançado diz respeito à proibição da colocação no leito do mar, no fundo do oceano e em seu subsolo, de armas nucleares e de destruição em massa. A Convenção sobre armas bacteriológicas só se tornou possível porque os países que delas não dispõem em seus arsenais fizeram

grandes concessões, entre as quais a renúncia a um mecanismo de verificação e salvaguardas e a aceitação da negociação, em separado, da convenção sobre armas químicas.

A corrida armamentista prossegue. As armas estratégicas continuam a ser aperfeiçoadas e multiplicadas. A introdução de novas gerações de armamentos táticos nucleares parece ser acompanhada pela generalização de uma atitude tolerante quanto ao seu possível emprego. Por esse caminho e sem contar que as novas armas têm enorme potencial de destruição, abre-se, quase insensivelmente, nova opção para uma possível escalada nuclear. Continuam a ser inventadas armas especialmente cruéis. Esses desenvolvimentos, bem como as perigosas experiências realizadas no campo da engenharia genética, põem em risco os direitos de todos os povos e a integridade da pessoa humana, hoje e no futuro.

Não devemos esquecer que é nesse contexto – em que as negociações entre os estados coexistem com o prosseguimento, até agora inexorável, da carreira armamentista – que se colocam, com razão, embora não sejam o único elemento do problema, os esforços com vistas à não proliferação de armas nucleares. Não me parece necessário repetir, neste momento, a crítica das lacunas e graves imperfeições desses esforços, tal como espelhados no Tratado sobre a Não Proliferação das Armas Nucleares (TNP), de 1968. Essa crítica foi feita pelos próprios signatários daquele Tratado, por ocasião da Conferência de revisão, realizada em 1975.

O governo brasileiro, por seu lado, ainda recentemente, teve oportunidade de expor em documento oficial, de ampla divulgação internacional, sua posição sobre o conjunto das questões relacionadas com o emprego da energia nuclear. Vale reiterar, aqui, a essência de nosso pensamento.

O Brasil é um país pacífico. A preocupação dominante da nação brasileira é com o seu desenvolvimento econômico e social,

integrado e harmônico. O Brasil é contrário a toda proliferação de armas nucleares, vertical como horizontal, e está disposto a participar de esforços internacionais com o objetivo de reduzir e, no devido tempo, eliminar as armas nucleares, bem como prevenir a sua proliferação. Acreditamos que o verdadeiro sentido da não proliferação é sustar a disseminação das armas nucleares, e não impedir a difusão da tecnologia nuclear. O acesso à tecnologia para os usos pacíficos da energia nuclear, atendidos os controles adequados, não deve estar sujeito a restrições discriminatórias.

A decisão brasileira de realizar um importante programa nuclear de finalidades pacíficas fundamenta-se em avaliação cuidadosa das necessidades energéticas do país e das opções possíveis para satisfazê-las. O Brasil está convencido de que a cooperação internacional, apoiada por salvaguardas adequadas, é a melhor forma de assegurar os objetivos do desenvolvimento da utilização da energia para fins pacíficos, sem os riscos da proliferação das armas nucleares. Não é outra, aliás, a diretriz que, sobre o assunto, se elaborou nas próprias Nações Unidas, pois a Agência Internacional de Energia Atômica, cuja larga experiência acumulada ao longo das duas últimas décadas tão útil se tem revelado, foi concebida e instituída precisamente para procurar acelerar e aumentar a contribuição da energia nuclear para a paz, a saúde e a prosperidade no mundo inteiro, assegurando-se de que tal cooperação não seja utilizada de maneira a contribuir para fins militares.

Senhor presidente,

Confiamos em que a próxima Sessão Especial da Assembleia Geral, dedicada ao Desarmamento, será um passo positivo nas negociações multilaterais sobre os problemas desse campo. Tendo presentes os trabalhos preparatórios em curso, confiamos especialmente em que será possível concentrar a atenção da

Assembleia Geral no mais crítico dos aspectos do Desarmamento: a negociação de medidas efetivas de desarmamento nuclear.

Senhor presidente,

Nossa comunidade é anualmente convocada a pronunciar-se sobre o Oriente Médio, área em que se verificam avanços e recuos no caminho da paz. A posição do Brasil tem sido reiterada neste plenário e em outros foros. Fiéis aos princípios diretores de nossa nacionalidade, consideramos elementos indispensáveis para uma solução justa e duradoura o respeito aos direitos de todos os estados à existência e de todos os povos e países da região de se autodeterminarem, de exercerem sua soberania e de viverem em paz. Fiéis, ainda, ao princípio da não aquisição de territórios pela força, participamos das preocupações amplamente manifestadas a propósito de recentes iniciativas contrárias a resoluções das Nações Unidas e que pretendem dar uma espécie de legitimidade *de facto* a situações criadas pela força. Essas iniciativas tornam mais difícil a construção da paz na região.

Senhor presidente,

Devido à opressão racial e à persistência do colonialismo, a África Meridional é outra região onde grassam sérias tensões, que põem em risco a própria manutenção da segurança e da paz internacionais. Seguidamente, tem o Brasil manifestado seu repúdio ao racismo e ao colonialismo, bem como sua crescente apreensão com essa situação, que desafia a consciência da humanidade. Foi, pois, com especial interesse, que participamos das grandes reuniões internacionais realizadas, neste ano, em Maputo e em Lagos, respectivamente a Conferência de Apoio aos Povos do Zimbábue e da Namíbia e a Conferência Mundial de Ação contra o *Apartheid*.

As questões de interesse dos povos da África Meridional devem ser resolvidas sem maior perda de tempo. A comunidade

internacional tem o indeclinável dever moral e político de criar condições para acelerar a solução dessas questões internacionais. Apesar dos numerosos obstáculos opostos pelos que, na região, ainda se beneficiam da situação atual, o caminho aberto à negociação deve ser trilhado com perseverança. Devem ser utilizadas, inclusive, opções facultadas pela Carta das Nações Unidas, de modo a deixar perfeitamente claro que a comunidade internacional está determinada a fazer com que as negociações sejam conduzidas com presteza.

A discriminação, a segregação e o ódio racial constituem uma das expressões máximas da violação dos direitos da pessoa humana. As práticas do *apartheid* merecem condenação, tanto no plano ético e jurídico quanto no político, pois, além de ofenderem a consciência moral e transgredirem os direitos do homem, representam fator de perturbação da paz.

Senhor presidente,

Desejo também ocupar-me, mesmo que de forma muito breve, da região geográfica a que pertencemos e com cujas aspirações plenamente se identifica o Brasil. É com agrado que me refiro ao construtivo relacionamento entre os países da América Latina, que se desenvolve com base na franca amizade e na cooperação positiva, visando ao benefício mútuo.

A não ingerência nos assuntos internos e externos de outros estados e o apego aos meios pacíficos e efetivos para a solução de eventuais controvérsias, decorrentes, muitas vezes, da própria intimidade de suas relações, constituem patrimônio inestimável dos países da região.

No quadro interamericano, é com satisfação que registro um acontecimento significativo para os países deste hemisfério e para a comunidade internacional: a assinatura dos Tratados sobre o Canal do Panamá. É um episódio histórico, em que prevaleceu a

busca de convergências e o esforço de cooperação. O Panamá e os Estados Unidos da América demonstraram senso de oportunidade e realismo no encontro de solução mutuamente satisfatória para uma questão de longa e penosa duração. Os tratados constituem um passo importante para o restabelecimento da justiça e do respeito que merecem todos os países, grandes ou pequenos, poderosos ou desarmados.

Senhor presidente,

Conforme já assinalai, a cooperação, à qual a Carta das Nações Unidas nos estimula, pressupõe como requisito básico o respeito à identidade nacional e à soberania dos Estados. A Carta coloca o tema dos Direitos do Homem precisamente no campo da cooperação internacional e, nesse âmbito, faz de sua promoção uma das tarefas importantes da Organização. O tratamento dessa questão, no nível multilateral, poderá concorrer para a criação de condições favoráveis ao exercício pleno desses direitos, que, a nosso ver, abrangem aspectos quer civis e políticos, quer econômicos e sociais, como o direito à alimentação, à educação, à cultura, ao trabalho, a uma vida livre da miséria, ao amparo na velhice. Todos esses temas devem ser tratados dentro de uma perspectiva integrada e ampla.

Não é nova a preocupação internacional com os Direitos do Homem, como não são novos os esforços de muitos estados em fazê-los respeitar. Será útil rememorar aqui, ainda que brevemente, o patrimônio conceitual comum adquirido, através dos anos, no exame da matéria, em nível internacional.

O primeiro componente desse patrimônio é a convicção de que o problema tem natureza predominantemente ética, dado fundamental que nem sempre parece presente quando a questão é examinada, neste ou em outros foros. Muitas vezes, o tema é

tratado com intuítos distintos do desejo sincero de proteção dos direitos da pessoa humana.

Um segundo componente de nosso patrimônio comum é a convicção de que a questão dos direitos humanos tem caráter universal. Justificar tratamento discriminatório, com base no interesse nacional, é destruir o próprio fundamento da defesa dos Direitos do Homem.

Em terceiro lugar, seria irrealista imaginar que essas questões estejam, na prática, desvinculadas da consideração de outros problemas que afligem a comunidade das nações. A criação de condições propícias ao respeito generalizado pelos Direitos do Homem dependerá da melhoria substancial da segurança política e econômica, em nível internacional. Enquanto permanecer insofreada a carreira armamentista nuclear e enquanto não se der satisfação, no quadro das relações entre o Norte e o Sul, às justas pretensões dos países em desenvolvimento, faltarão requisitos básicos para que os Direitos do Homem, em sua acepção mais ampla e mais verdadeira, possam ser efetivamente respeitados em nível planetário. A negativa em facilitar o estabelecimento de uma ordem econômica internacional mais justa e mais estável, e que atenda aos reclamos da segurança econômica coletiva para o desenvolvimento, é fator que não pode ser desprezado ou obscurecido, no interesse do respeito aos direitos humanos.

Finalmente, a solução das questões dos Direitos do Homem é da responsabilidade do governo de cada país. Num mundo ainda e infelizmente marcado por atitudes intervencionistas, abertas ou veladas, e pela distorção de determinados temas, a nenhum país, ou conjunto de países, pode ser atribuída a condição de juiz de outros países em questões tão sérias e tão íntimas da vida nacional.

Com esse patrimônio conceitual em mente, o Brasil acaba de associar-se aos trabalhos da Comissão de Direitos do Homem, o

que lhe permitirá contribuir de maneira mais efetiva, no plano da normatividade internacional, para a promoção desses direitos. Os mecanismos e procedimentos de que já dispõem as Nações Unidas para a consideração da problemática dos direitos humanos parecem-nos amplos e suficientes para que a tarefa prossiga no ritmo que a complexidade da matéria requer e a salvo de fatores e circunstâncias passageiras.

Senhor presidente,

A cooperação internacional não pode nem deve ser instrumento a que se faça recurso por conveniências momentâneas, ou que sirva como remédio heroico para o socorro de circunstâncias agudamente críticas. Deve ser um esforço continuado, construtivo e criador. Uma avaliação objetiva do quadro das relações econômicas internacionais demonstra ser verdadeiramente indispensável esse esforço.

Sucedem-se iniciativas e projetos sem que, como resultante desejada, se alterem as duras realidades que enfrentam os países em desenvolvimento. Quase vinte anos após o lançamento da Primeira Década para o Desenvolvimento; quase três lustros após a realização da Primeira UNCTAD e mais de uma geração após a criação do ECOSOC, identificados os problemas centrais do relacionamento econômico mundial e debatidas as soluções necessárias, os países em desenvolvimento ainda se defrontam com vigorosos obstáculos e esbarram em estruturas e mecanismos que não mais atendem aos reclamos do mundo atual.

O Brasil esteve entre os primeiros a compreender a ameaça que as desigualdades econômicas necessariamente constituíam para a segurança internacional. Soubemos ver nas estruturas internacionais, tais como se apresentavam – e ainda se apresentam –, condicionante grave ao processo de desenvolvimento. Em 1974, a proposta brasileira relativa à segurança econômica coletiva para o desenvolvi-

mento partia dessa verificação para demonstrar que a justiça social e o progresso econômico são essenciais ao sistema de garantias entre os estados, e, portanto, inseparáveis dos objetivos da paz e da segurança.

Não deixam de ser pouco alentadores os resultados a que chegou a Conferência de Cooperação Econômica Internacional, depois de dezoito meses de trabalho. Era nossa expectativa que a CCEI, mesmo na impossibilidade de resolver problemas imediatos, pudesse inaugurar um novo espírito que presidiria o exame de questões sensíveis e controversas, quando fossem objeto de negociações concretas em foros específicos. Tal não se deu, como evidenciou o caráter infrutífero das negociações de Paris. Não desejo aqui entrar no exame da substância das deliberações da CCEI, mas quero lembrar que esperanças não preenchidas e manifestações, sem compromisso, de boas intenções não substituem a ação efetiva.

Não bastassem o peso de estruturas cristalizadas e os imensos obstáculos que a história ergueu no caminho dos países que chegaram mais tarde ao processo de industrialização, devo assinalar, com especial preocupação, outro aspecto do quadro atual das relações econômicas internacionais: o recrudescimento do protecionismo em alguns países desenvolvidos. Para superar essas dificuldades adicionais, a cooperação internacional se torna cada vez mais necessária, em benefício tanto dos países em desenvolvimento, quanto dos países desenvolvidos. O Brasil espera que os países industrializados desestimulem atitudes discriminatórias e se empenhem em dar tratamento equitativo às exportações dos países em desenvolvimento.

Senhor presidente,

A constatação das dificuldades que existem e da escassa margem de progresso realizado não nos fazem esmorecer na procura de novos caminhos. Os países em desenvolvimento devem, acima

de tudo, valer-se de seus próprios esforços, do peso crescente de suas economias e de sua arduamente provada solidariedade para, de forma pragmática, continuar a agir com vigor, mesmo dentro das atuais regras do jogo, na superação de dificuldades e obstáculos com que se defrontam.

Que isso, contudo, não nos leve a perder de vista o imperativo de continuar a trabalhar nos planos operativo e normativo, para lograr mudanças estruturais da natureza intrinsecamente injusta dessas regras.

É, pois, com uma confiança temperada pelo realismo que identificamos a utilidade de duas próximas e importantes conferências que serão convocadas sob o patrocínio das Nações Unidas: a da Cooperação Técnica entre os Países em Desenvolvimento e a da Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento. Poucas áreas, acredito, contêm tanta promessa de resultados benéficos para a comunidade internacional.

Senhor presidente,

Temos visto ampliar-se no âmbito das Nações Unidas a capacidade dos países de expressarem suas aspirações nacionais e de influírem nos processos decisórios, cujas consequências a todos atingem. Desejamos ver consolidada e fortalecida essa realidade. Queremos ver completamente superado o hiato que ainda afasta muitos estados da consideração internacional de questões de seu interesse. Essa é uma tarefa urgente, pois o acelerado avanço tecnológico de alguns estados pode resultar em novo fator que facilite a sobrevivência de formas antiquadas de relacionamento internacional.

Para que as Nações Unidas cumpram plenamente suas magnas funções, como centro de decisões políticas de interesse coletivo, será necessário encorajar a participação equitativa de todos os estados no processo político, o que revigorará o sistema

internacional e dará novo impulso aos esforços comuns pela paz, pela segurança e pelo desenvolvimento. O Brasil confia no mundo de amanhã.

Muito obrigado.

Nova York, em 26 de setembro de 1977.



1978

O processo político brasileiro entraria, em 1978, na rota da sucessão. A indicação do nome do general João Batista Figueiredo pelo presidente Geisel provocaria reações tanto na área militar quanto na área política. A distensão “lenta, segura e gradual” proposta pelo presidente Geisel se confrontaria com demandas crescentes pela plena normalização da vida política e institucional do país e pela anistia ampla, geral e irrestrita. O Ato Institucional nº 5 seria revogado por uma emenda constitucional que instituiu reformas políticas. As eleições de setembro renovariam por via indireta a titularidade dos governos dos estados: o MDB elegeria apenas o governador do Rio de Janeiro. Em outubro, o general Figueiredo seria eleito pelo Congresso para um mandato de seis anos. O presidente eleito manifestaria a determinação de continuar a política do presidente Geisel e proporia uma linha de conciliação. Ao final do ano, seria revogado o banimento de presos políticos trocados nos anos anteriores por personalidades sequestradas.

Continuaria intensa a atividade diplomática brasileira. O presidente Geisel visitaria o México, o Uruguai e a RFA. E receberia no Brasil o presidente Jimmy Carter, que não se eximiria de avistar-se com importantes líderes políticos, empresariais, jornalísticos e eclesiásticos da oposição.

No plano internacional, o ano daria lugar a acontecimentos que se transformariam posteriormente em importantes referências:

um golpe de estado no Afeganistão, a expulsão do xá do Irã pelo governo do Aiatolá Khomeyni, a eleição do papa João Paulo II e a assinatura do Acordo de Paz de Camp David entre Egito e Israel.

No último discurso de sua gestão à frente do Itamaraty, o ministro Azeredo da Silveira faria perante a Trigésima Terceira Assembleia Geral um balanço positivo dos resultados da política externa brasileira. Já se configurava a atenuação dos problemas com os EUA e o Brasil podia anunciar que o seu horizonte diplomático havia-se ampliado consideravelmente mediante a configuração de áreas de cooperação e entendimento, em particular com a América Latina e a África. É de observar a redação cautelosa do parágrafo sobre Camp David, em que o ministro, ao qualificar as negociações patrocinadas pelos EUA como um “elemento novo na busca da paz para a região”, manifesta interesse em acompanhar a sua receptividade por parte dos demais países da região.

Amplas menções críticas são feitas aos temas do desarmamento (decepção diante dos escassos resultados alcançados na I Sessão Especial da Assembleia Geral dedicada ao desarmamento), do Direito do Mar (falta de progressos nas negociações da Conferência), do diálogo Norte-Sul e do processo decisório internacional (o Brasil não pode continuar a aceitar que uns poucos estados pretendam resolver os destinos políticos do mundo).

**XXXIII SESSÃO ORDINÁRIA DA ASSEMBLEIA GERAL
DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS
1978**

Antonio Francisco Azeredo da Silveira

Senhor presidente,

Entendo que este ano todos os países de língua portuguesa pronunciarão seus discursos em sua língua nacional, o que passo então a fazer.

Senhor presidente,

A tradição que atribui ao Brasil o privilégio de inaugurar o debate geral das Nações Unidas me confere este ano o prazer muito especial de ser o primeiro entre os oradores a cumprimentá-lo por sua eleição por aclamação à presidência desta Trigésima Terceira Assembleia. Sem insistir nos fortes e tradicionais laços que unem nossos dois países, vizinhos e irmãos, é para mim motivo de particular satisfação pessoal ver os trabalhos deste principal órgão político das Nações Unidas confiados à hábil e experimentada direção do meu colega e amigo colombiano Indalecio Liévano Aguirre.

Não poderia eu deixar também de expressar ao embaixador Mojsov o nosso reconhecimento pela tarefa que cumpriu, no curso deste ano, presidindo a Assembleia Geral durante sua Trigésima

Segunda Sessão Ordinária e por um total sem precedente de três Sessões Extraordinárias.

Trinta e três anos depois da criação desta organização mundial chegamos, em decorrência do processo de descolonização, promovido e acelerado pelas próprias Nações Unidas, a uma centena e meia de estados-membros. As Ilhas Salomão se integram agora, de pleno direito, à comunidade das nações e por isso lhes desejamos boas-vindas.

A tradição, a que me referi em minhas palavras iniciais, confere ao Brasil não apenas o privilégio, mas, sobretudo, a mim, a responsabilidade de abrir este debate, que é o único de alto nível político realizado anualmente entre os representantes da comunidade internacional como um todo, sem distinção entre poderosos e débeis ou entre ricos e pobres.

É esta a quinta vez em que me dirijo à Assembleia Geral, como ministro das Relações Exteriores do meu país. Quando, há exatamente quatro anos, falei pela primeira vez neste foro, como ministro das Relações Exteriores do governo do presidente Ernesto Geisel, que, então, se iniciava, assinalei que desejávamos que a nossa linguagem, no plano internacional, fosse direta e simples; que queríamos uma comunicação desinibida e franca entre os estados-membros das Nações Unidas e que exploraríamos todas as vias de entendimento, por acreditarmos, fundamentalmente, que a cooperação é mais eficaz que o antagonismo e que o respeito mútuo é mais criador que as ambições de preponderância. Afirmei, ainda, que estávamos dispostos a procurar, onde quer que nos movessem os interesses nacionais brasileiros, as áreas de convergência e as faixas de coincidência com os interesses de outros povos, agindo sempre em função de objetivos claramente identificados e aceitos pelo povo brasileiro.

Foi essa, em síntese, a orientação que seguiu o Brasil no curso desses anos em suas relações exteriores, tanto no plano bilateral, quanto no multilateral. E o saldo, quero crer, é positivo. Ampliamos consideravelmente as áreas de cooperação e de entendimento com nossos vizinhos da região latino-americana e os de além-mar, as irmãs repúblicas da África, e com os demais países do mundo. Consolidamos amizades tradicionais e desenvolvemos amizades novas e mutuamente benéficas. Ciosos de nossa soberania e independência reiteramos, sempre que necessário, em palavras e ações, nossa inabalável adesão aos princípios da não interferência nos assuntos internos dos estados, do respeito mútuo e da autodeterminação. E vivemos em paz, procurando sempre solucionar, com serenidade, nossas diferenças de opinião ou eventuais divergências com outras nações.

Buscamos, na medida do possível, romper padrões obsoletos de relacionamento internacional e substituí-los por modalidades mais equitativas e equilibradas. Conseguimos abrir, dessa forma, novos horizontes diplomáticos. E assim revelamos o verdadeiro perfil externo do Brasil, sempre sensível às transformações da realidade internacional.

Criou-se, desse modo, uma sólida base sobre a qual pode erguer-se o Brasil dos próximos anos, um Brasil firmemente empenhado na tarefa de promover os seus ideais de paz, justiça e desenvolvimento, em harmonia com as demais nações do mundo.

No mesmo discurso de setembro de 1974, ressalttei certos graves problemas que afligem a Comunidade Internacional, incluídos na agenda da Assembleia Geral das Nações Unidas e que, direta ou indiretamente, também afetavam e continuam a afetar o país que represento. Em alguns desses casos, o balanço desses últimos quatro anos foi positivo, se bem que ainda insatisfatório. Em outros, foi claramente negativo.

Para mencionar apenas um desses problemas, referi-me então, em primeiro lugar, ao tema geral da descolonização e da desumana política do *apartheid*. Os anos decorridos causaram grande regozijo ao Brasil, com a independência e o ingresso nas Nações Unidas de todos os antigos territórios portugueses na África. Mas nossas atenções continuam voltadas para os povos da Namíbia e Zimbábue, que ainda buscam sua autodeterminação e independência, para não mencionar outros povos, em outras partes do mundo, que ainda se encontram sob o jugo da dominação estrangeira. Esperamos, ansiosamente, a ocasião de dar, muito em breve, à nação namibiana, afinal livre e soberana, e com sua integridade territorial preservada, as boas-vindas a esta Organização das Nações Unidas. Mas a nossa satisfação cautelosa com os aparentes progressos em direção à independência desse país africano – tema este ano de histórica Sessão Especial da Assembleia – não chega a contrabalançar a continuada frustração das expectativas da comunidade internacional com relação à autodeterminação do povo do Zimbábue e à abolição do regime do *apartheid*.

Nem pode, senhor presidente, nos tranquilizar a relativa e instável paz que prevalece em grande parte do mundo, quando observamos situações explosivas que perduram e, em alguns casos, rapidamente se deterioram. Num mundo solidário e interdependente não há paz enquanto persistem focos de tensão, de injustiça e de conflitos, ainda que localizados.

Nesse sentido, a situação extremamente volátil no Oriente Médio é, para todos nós, causa da mais profunda preocupação. O constante recrudesimento, nessa região, das desconfianças e das hostilidades que têm marcado sua história conturbada e, em particular, os trágicos acontecimentos no Líbano, que levaram este ano à convocação de mais uma Sessão Especial da Assembleia Geral – tudo isso gera um clima de inquietação e desânimo.

As recentes negociações de Camp David constituem um elemento novo na busca da paz para a região. Aguardamos com interesse as novas etapas do processo iniciado e observamos atentamente seu grau de aceitação pelas demais partes mais diretamente envolvidas na questão, com esperança de que sejam alcançadas soluções justas e duradouras, compatíveis com os princípios da não aquisição de territórios pela força, do reconhecimento dos anseios legítimos do povo palestino e do direito de todas as partes do conflito à sobrevivência e à autodeterminação.

Não posso, senhor presidente, deixar de fazer menção especial a um problema que coloca crescentemente em risco a própria existência da Humanidade. Refiro-me, é claro, à corrida armamentista e, em particular, à corrida armamentista nuclear.

A situação de hoje exige ação decisiva por parte da comunidade internacional, que já assistiu, complacente, e por muitos anos, à desenfreada acumulação, por uns poucos estados, de armas de destruição em massa e à terrível e constante sofisticação, por esses mesmos estados, de instrumentos capazes de aniquilar a vida humana na terra. O que nos ameaça, a cada um de nós nesta sala, e a cada um dos 150 países que representamos, não é só o perigo de que essas armas venham um dia a ser usadas, mas também a própria existência desses arsenais.

O espírito de franqueza, que deve animar este debate geral, leva-me a dizer que, nesse sentido foram decepcionantes os resultados da Primeira Sessão Especial da Assembleia dedicada ao desarmamento, realizada em maio e junho deste ano. Ainda que conscientes das limitações que decorreriam inevitavelmente das realidades do poder, alimentávamos a esperança de que a Sessão Especial constituísse um primeiro passo, ainda que modesto, em

direção à solução dos problemas prioritários no campo das armas nucleares.

Cientes da necessidade de assegurar a cooperação de todos os estados, em particular das potências nucleares, concordamos todos em que o método adequado ao trabalho era o de buscar soluções por consenso. Mas assistimos ao bloqueio mesmo de versões sucessivamente diluídas de textos voltados efetivamente para o desarmamento. Suprimidas de vez ou tornadas ambíguas e ineficazes seções inteiras referentes aos problemas realmente urgentes no campo das armas nucleares, o documento final contém sérias omissões e confere importância desproporcional a aspectos de prioridade secundária da temática geral do desarmamento.

Não tendo sido possível alcançar, na Sessão Especial, progressos significativos nas matérias substantivas de maior prioridade e urgência, é sintomático que os principais resultados práticos da Assembleia para o Desarmamento se situem justamente no campo processual dos mecanismos para futuras negociações e deliberações. Dispostos a continuar contribuindo de boa-fé para todos os esforços construtivos nesse campo, apoiamos as decisões relativas à constituição do novo Comitê Negociador e da nova Comissão de Desarmamento. Na medida de suas possibilidades, o Brasil se esforçará para que esses dois órgãos alcancem os resultados urgentemente requeridos no campo do desarmamento e, em particular, do desarmamento nuclear.

Os obstáculos que certos países desenvolvidos procuram criar para a aquisição, pelos demais estados, de tecnologias indispensáveis ao desenvolvimento, inclusive a nuclear para fins pacíficos, são apenas um campo em que alguns países altamente industrializados, cientes da crescente importância econômica e política da tecnologia, num mundo de recursos naturais cada vez mais limitados, tentam sistematicamente dificultar, restringir

ou impedir o acesso dos países em desenvolvimento à tecnologia necessária à promoção do bem-estar dos seus povos. A situação, que tende apenas a se agravar, preocupa, especialmente na medida em que se insere no quadro cada vez menos animador das relações econômicas Norte-Sul, caracterizado, em praticamente todos os seus aspectos, por um agravamento de tendências – como o protecionismo – contrárias ao estabelecimento de uma economia internacional mais justa e equitativa.

Nesse contexto, é de se lamentar que a carência de vontade política da parte de grande número de nossos parceiros desenvolvidos siga impedindo o progresso de negociações construtivas. Encerrou-se, há duas semanas, neste recinto, a Sétima Sessão da Conferência sobre o Direito do Mar. Nada me daria maior prazer do que poder afirmar que esse encontro, o mais recente de uma longa série, teria chegado a resultados positivos. Infelizmente assim não ocorreu. Durante a parte da reunião que foi realizada em Genebra, havíamos notado algum progresso em temas importantes, mas a continuação do encontro, em Nova York, parece ter provocado recuos e retrocessos, o que nos impede de nos declararmos satisfeitos, ainda que modestamente, com o que foi alcançado.

Não contribuiu para melhores resultados a perspectiva de ver adotada, unilateralmente, legislação nacional sobre a matéria em negociação, em oposição direta à Resolução 2.749 (XXV), que foi adotada sem vozes discordantes. Não podemos ainda avaliar com precisão até onde irão as consequências de ações desse tipo, mas não é possível vê-las sem profunda preocupação. Vale lembrar que a Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, por muitos foi julgada como a mais importante que se realiza desde a Conferência de São Francisco, na qual foi estabelecida a nossa Carta e criada a nossa Organização.

Outro exemplo flagrante e recente dessa situação foi a suspensão, há dias, dos trabalhos do órgão, que, em tese, deveria influir decisivamente no andamento de negociações específicas no quadro do diálogo Norte-Sul.

O Brasil continua sempre empenhado na promoção e no aperfeiçoamento da cooperação internacional, mas assiste, com desalento, ao gradativo esmaecimento do quadro animador que se delinea com os resultados da Sexta Sessão Especial da Assembleia Geral. Esta Trigésima Terceira Sessão será, portanto, de crucial importância para a determinação dos rumos do diálogo Norte-Sul.

E é à luz desses fatos que atribuímos especial importância ao desenvolvimento de mecanismos destinados a suprir as deficiências da cooperação Norte-Sul. Nesse sentido, o Brasil tem levado adiante e apoiado esforços destinados a promover, ampliar e intensificar a cooperação – horizontal e equitativa – entre os países que lutam pelo desenvolvimento.

A Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, há pouco realizada, foi um marco importante dos esforços multilaterais nesse campo.

Senhor presidente,

A Organização das Nações Unidas é o único mecanismo universal cujo dever é o de zelar pela manutenção da paz e segurança internacional e o de, simultaneamente, promover a cooperação para o desenvolvimento econômico e social de todos os povos. É um sistema imperfeito, suscetível de reformas, mas é, sobretudo, um sistema imperfeitamente utilizado.

A própria Carta da Organização estabelece, como o primeiro de seus princípios fundamentais, o da igualdade soberana de todos os estados. Mas esse dispositivo, que deveria ser a base da cooperação universal para a solução dos grandes problemas do mundo de hoje, é, a cada momento, solapado. Não negamos que certos estados

sejam imensamente mais prósperos e mais poderosos do que outros. O que não podemos continuar a aceitar é que pretendam alguns poucos Estados resolver os destinos políticos e econômicos do mundo à margem das Nações Unidas e à revelia dos interesses da grande maioria dos seus membros. A estes não pode mais ser negada a participação no processo da tomada de decisões que afetam direta ou indiretamente os seus destinos.

Muito obrigado.

Nova York, em 25 de setembro de 1978.



**PRAGMATISMO RESPONSÁVEL NO
CONGRESSO NACIONAL**



O BRASIL E A NOVA ORDEM INTERNACIONAL¹

Antonio Francisco Azeredo da Silveira

1. INTRODUÇÃO

É com imenso prazer que inauguro este ciclo de palestras e de debates sobre assuntos internacionais. A iniciativa da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados não poderia ser mais oportuna. De fato, o recente desenvolvimento econômico e social do país, sua inescapável maior projeção internacional e, ao mesmo tempo, por essas mesmas razões, sua crescente interdependência com outras Nações, tornam o tema da Política Externa uma preocupação prioritária para todos aqueles que se interessam pelos destinos do país. O Itamaraty, que carrega o dever institucional de assessorar na formulação da Política Externa e de conduzi-la operacionalmente, tem clara a consciência dessas responsabilidades acrescidas e da necessidade de ver criada uma opinião pública não profissional sobre assuntos internacionais que respalde o governo nas suas iniciativas. E quando falo em respaldo não me refiro exclusivamente ao aplauso incentivador, mas também à crítica construtiva, dirigida a auxiliar, corrigir, orientar. Esses

1 Palavras pronunciadas pelo ministro de Estado das Relações Exteriores, no dia 8 de outubro de 1975, por ocasião da abertura dos trabalhos do painel de assuntos internacionais, organizado pela Comissão de Relações Exteriores da Câmara do Deputados. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano XVIII, n. 69-72, 1975, p. 7-17.

conceitos, aliás, tive já a oportunidade de exprimir por ocasião das solenidades do Dia do Diplomata, em abril do corrente ano.

Seria apropriado, talvez, no presente contexto, ampliar aqueles conceitos.

2. POLÍTICA EXTERNA – O PAPEL DO ITAMARATY

O Ministério das Relações Exteriores tem, com relação aos demais, a peculiaridade de praticamente só poder medir a sua “performance” em termos qualitativos. O Itamaraty não constrói estradas, não vende produtos, não forma professores, não aplica vacinas, não planta nem colhe. Também diversamente do que ocorre com as atividades políticas e administrativas de âmbito interno, as do Itamaraty são predominantemente voltadas para os interesses permanentes ou de longo termo do país, de preferência aos interesses circunstanciais ou imediatos.

Essas distinções são importantes para que se possa entender a especificidade da tarefa diplomática. Esses dois aspectos são intimamente relacionados.

Embora o produto acabado da política externa não possa normalmente ser inventariado quantitativamente, as relações internacionais se articulam em torno de problemas concretos e de interesses tangíveis. Em muitos casos, certas vantagens setoriais imediatas podem indicar soluções que a avaliação política de voo mais largo desaconselha. Outras vezes, o contrário ocorre e é a visão política mais ampla que vai criar a moldura que possibilitará ganhos concretos para o país. Por essa razão, nem sempre os objetivos diplomáticos parecem claros ao público em geral e interesses setoriais poderão sentir-se episodicamente prejudicados diante de quaisquer opções políticas.

Essas considerações trazem à tona a alegada propensão da diplomacia para o segredo. Na verdade, nesse aspecto a diplomacia

não se distingue de qualquer outra atividade profissional. Pelo menos no caso brasileiro, e estou me referindo à diplomacia do presente governo, que é a que me cabe defender e explicar, não existem objetivos resguardados ou ocultos. O presidente Geisel tem tido sempre a preocupação de pôr diante da nação os desígnios do seu governo no plano externo, com total franqueza e honestidade. Onde há segredo na diplomacia é na negociação, e esse tipo de segredo é comum a qualquer atividade profissional ou política. O passe de um jogador, a compra de uma patente, a formação de uma sociedade, enfim qualquer negociação para aproximar partes, conciliar interesses, resolver disputas, supõe uma fase de diálogo, de entendimento ou de desentendimento, necessariamente resguardada da observação de terceiros, para que elementos de pressão estranhos ao processo de negociação propriamente dito nele não influam. Ora, o que ocorre no caso da atividade diplomática é que ela é fundamentalmente uma atividade de negociação.

Referi-me, há pouco, ao fato de que a diplomacia não lida com objetos tangíveis que lhe sejam próprios. Deveria, talvez, ter dito que todos os objetos tangíveis lhe são próprios, mas por vias indiretas. Um simples passar de olhos na volumosa correspondência que as Missões Diplomáticas enviam diariamente à Secretaria de Estado surpreenderia a qualquer não profissional da diplomacia pela variedade dos assuntos tratados, e não em nível de informação apenas, mas de negociação. As ementas do milhar de telegramas recebidos num só dia comporiam um dicionário enciclopédico dos problemas da atualidade. Aí seriam encontradas gestões sobre comércio, finanças, cooperação econômica, técnica, científica, desenvolvimento social, defesa, segurança, relações culturais, proteção de nacionais no exterior, saúde pública, transportes, educação, enfim, toda a gama de atividades sociais, conduzidas essas gestões quer em nível bilateral, com uma centena de países

dos mais variados estágios de desenvolvimento, quer em nível multilateral, em associações regionais ou universais de países.

O papel do diplomata é o de aproximar interesses nacionais distintos em todos esses diversos campos. Ele se torna, pois, o intérprete dos interesses nacionais em cada um deles, conforme definidos pelos setores competentes. Mais do que o intérprete, ele é levado a ser, também, o coordenador desses interesses, sempre que eles se projetem no campo externo e conduzam à negociação.

3. POLÍTICA EXTERNA – O PAPEL DA OPINIÃO PÚBLICA

Disse há pouco que a Política Externa não se processa num universo fechado imune às influências da opinião pública. Gostaria de ampliar essa ideia para dizer, inclusive, que a opinião pública pode e deve ter uma importante contribuição para a formulação e a condução da política esclarecida e atuante de forma construtiva, pois o que interessa é que haja comunhão entre os objetivos e os métodos da política externa e as legítimas aspirações nacionais. Assim, é preciso não confundir a expressão desses sentimentos gerais com as manifestações de grupos mais vocais de representatividade marginal.

Um dos primeiros requisitos para que se forme uma opinião pública esclarecida sobre assuntos internacionais é o diálogo franco entre governo e povo sobre suas questões fundamentais. Isso procuramos fazer constantemente. O Itamaraty mantém permanente contato com a imprensa, com os meios intelectuais e com grupos profissionais de todas as categorias, durante os quais explica quotidianamente a sua tarefa. Nos últimos doze meses diplomatas brasileiros fizeram palestras em cursos ou seminários nos vários estados do Brasil numa média de duas vezes por semana.

Esses contatos não servem apenas ao propósito de levar o Itamaraty ao povo, mas também, e de forma muito importante,

para trazer o povo ao Itamaraty. Os debates que ocorrem nesses encontros fornecem preciosas indicações sobre as preocupações correntes e predominantes do público e orientam a atividade de análise do diplomata.

4. CONDICIONANTES DE POLÍTICA EXTERNA – O QUADRO EXTERNO

Uma observação frequente nesses contatos é a relativa falta de familiaridade com os condicionantes da política externa por parte da maioria dos leigos em política internacional.

A esse respeito, convém assinalar que o brasileiro parece oscilar entre uma atitude ufanista que atribui ao país ilimitada capacidade de atuação no plano internacional e uma atitude negativa, que se traduz principalmente numa certa alienação cultural. A atitude de inferioridade era, quiçá, mais corrente até há poucos anos atrás. A extraordinária recuperação econômica dos últimos anos, que, no plano interno, criou a mentalidade de que embarcamos numa estrada irreversível de continuado progresso e que, no externo, levou a que passassem a falar do milagre brasileiro – como antes se falava do milagre japonês ou do milagre alemão – tem levado a que a atitude de euforia ufanista predominasse recentemente.

Não podemos ser contra sentimentos de autêntico patriotismo e genuína aspiração a grandeza. Tais sentimentos são, inclusive, propulsores de esforços indispensáveis à própria projeção do país. Ao profissional da diplomacia é importante, porém, que eles não se percam num lirismo sem bases que leve o país a enveredar por ilusórios sendeiros de grandeza verbal. Nosso constante esforço é o de assentar a atuação do país em fundações concretas de poder e de influência, para que os frutos sejam reais e não declaratórios.

Para esse fim, devemos conhecer com clareza o quadro externo dentro do qual atuamos e a exata capacidade que temos de alterá-lo ou não.

5. CONDICIONANTES DE POLÍTICA EXTERNA – O QUADRO INTERNO

Simetricamente, o quadro interno é, também, um dado do problema. Contrariamente ao externo, porém, ele é maleável a decisões nacionais. De qualquer forma, em momentos determinados, ele é um dado do problema, a ser considerado objetivamente, como o quadro externo.

O diplomata fará a síntese política dos dois quadros para avaliar as resultantes que melhor favoreçam aos interesses nacionais.

6. ESFORÇO DE SÍNTESE POLÍTICA SOBRE OS OBJETIVOS DIPLOMÁTICOS DO BRASIL

Com base nas observações que acabo de fazer, fácil é verificar que, ainda quando existam objetivos permanentes para a política externa de um país, os objetivos estratégicos e táticos têm necessariamente de refletir as dinâmicas transformações que ocorrem no quadro externo e interno que condicionam a atividade diplomática.

Propuseram-me os senhores o tema “O Brasil e a Nova Ordem Internacional”. Esse título se presta a duas interpretações. Pode nova ordem querer dizer a ordem vigente, nova com relação às que lhes antecederam. Nesse sentido, nova ordem se confundiria com o que vinha chamando de quadro externo. Pode, porém, ter uma conotação teleológica e implicar ordem a ser construída.

País de raízes profundamente éticas, não pode faltar à nossa atuação a constante preocupação com o dever-ser. Mas o próprio sentido de responsabilidade, que é também derivado dessa dominante preocupação ética, leva-nos a ser realistas e

pragmáticos, pois não queremos apenas que nossa atuação seja correta, mas que ela seja também eficiente e útil. Assim, sem perder de vista os objetivos de transformação da ordem internacional, que consideramos indispensável para os objetivos mais amplos de paz, da segurança, e da equidade econômica, temos de partir da constatação do real, e não podemos ignorar que a política é a arte do possível.

No quadro externo atual ressalta indiscutível a supremacia de duas potências de irradiação universal, engajadas numa disputa de influência global. Independentemente das gradações de poder político ou econômico de que cada uma disponha, o fato irrefutável é que ambas dispõem, individualmente, de suficiente poder militar para provocar uma hecatombe mundial. Esse poder lhes dá, de seu ponto de vista, o direito de considerar o problema das relações entre ambas como de absoluta prioridade com relação a todos os demais problemas internacionais que afetem a qualquer número de países, sob a alegação de que o desastre que resultasse de uma insuperável divergência entre elas seria universal e a todos arrasaria. Dentro dessa ótica, apenas as duas potências líderes seriam protagonistas da história universal contemporânea, ficando a evolução dos demais dependente dos rumos de suas relações.

Esse raciocínio simplista alimentou a Guerra Fria, favoreceu a repartição do mundo em blocos, estimulou os alinhamentos automáticos e criou o não alinhamento militante.

A evolução dessas tendências é dinâmica e, com o tempo, o problema das relações Leste-Oeste foi-se desprendendo de sua característica maniqueísta fundamental, apresentando-se, hoje, de forma infinitamente mais complexa.

Uma marcante transformação ocorreu na própria caracterização do mundo ocidental, com o qual se identificava o lado Oeste do conflito. Enquanto originalmente ele era concebido como

a totalidade do mundo não comunista, hoje ele é identificado, pelo menos no pensamento oficial norte-americano, com as “democracias industriais”, o que parece abarcar um número reduzido e selecionado de países do hemisfério Norte. Tal concepção relega a uma espécie de limbo político mundial os países que não se enquadram nas categorias implicitamente reconhecidas: “democracias industriais”, países comunistas, países não alinhados.

Até certo ponto, ela reflete, também, a superimposição do conflito Norte-Sul sobre o conflito Leste-Oeste. Com efeito, as “democracias industriais” não são senão o subconjunto formado pelo encontro daqueles dois conjuntos, o que equivale a negar a amplitude que o universo econômico ocidental realmente tem.

Durante certo tempo não foi de bom tom falar-se num conflito Norte-Sul, o que poderia dar a impressão de que o universo ocidental estaria dividido. Na verdade, ele estava e a *rationale* que justificava não revelar a divisão era causa e estímulo dessa mesma separação. Na medida em que se sustentava que o importante era fortalecer o centro e não tergiversar nas alianças que o garantiam se estava solapando as bases mesmas da solidariedade, pois não podiam os países da periferia conformar-se com uma posição subalterna e indefinidamente dependente.

Em anos recentes, mais e mais um número crescente de países passou a dar aos problemas diretamente nacionais a primazia sobre os problemas de interesse indireto e entre os problemas de interesse direto avulta, em primeiro lugar, o do desenvolvimento econômico e social de seus povos. Não deixa de ser curioso notar como, no momento em que a ênfase das divergências mundiais parece deslocar-se do plano ideológico para o plano dos interesses econômicos, os países que se consideram o centro passaram a aplicar ao universo econômico os mesmos raciocínios que aplicavam ao político-ideológico, ou seja: não haverá estabilidade

ou progresso econômico universal se não houver recuperação econômica no centro; por conseguinte, os interesses dos países em desenvolvimento residem primordialmente em permitir ou ajudar ao centro a recuperar-se economicamente.

O Brasil se recusa a ver o mundo por essas óticas distorcidas que justificam os privilégios de umas quantas poucas nações em detrimento dos legítimos interesses das demais. Consideramos que a aceitação da realidade internacional tal como ela se apresenta, e o reconhecimento da necessidade de harmonizar os interesses Norte-Sul, constituem condição essencial para que se inicie um processo de reversão nas atuais tendências internacionais e se fortaleça o universo ocidental em que vivemos.

No que respeita ao conflito Leste-Oeste, recusamo-nos a considerar que os interesses nacionais necessariamente sejam contingentes aos de outros países. Por essa razão, procuramos, por um lado, desmistificar o argumento que invoca os alinhamentos automáticos em nome da preponderância dos interesses das nações líderes, e, por outro lado, identificar claramente e defender os interesses nacionais diante de cada problema concreto.

Essa orientação corresponde, ademais, nitidamente, aos interesses mais vastos da grande comunidade das nações. O bipolarismo nada mais era do que a exacerbação ao máximo das antigas tendências de organização internacional com base em sistemas de preponderância e de clientelismo, chamando-se essa preponderância por quaisquer dos nomes que caracterizam a suzerania política ou econômica e aquele clientelismo por qualquer das designações indicativas de dependência ou vassalagem de toda ordem.

Curioso é notar que nunca ninguém se perturbou com o fato de haver contradição expressa entre a ordem vigente e o arcabouço

de princípios professado, defendido e consagrado nos diversos arranjos internacionais bilaterais ou multilaterais.

Esse corpo de doutrina estabelece com pequenas variações, sobretudo de ênfase, nos princípios, quase sempre os mesmos, que as relações entre estados devem fundar-se em conceitos tais como a igualdade jurídica das nações, o direito à autodeterminação, a não intervenção nos assuntos internos de outros estados, o direito à paz, à segurança ao progresso econômico e social e à justiça. Tem sido o inapagável ideal dos homens mais esclarecidos de todos os contingentes que esses princípios sejam efetivamente aplicados e universalmente praticados.

Na prática, estamos longe, ainda, de ver sobre eles estruturada a ordem internacional. Não sumiram as ambições hegemônicas; o direito à autodeterminação tem sido conquistado em oposição à ordem internacional vigente e não ajudado por ela; a intervenção em assuntos internos de outros estados é ainda prática corrente que dificulta o entendimento e a fraternidade mesmo no plano regional; a paz se vê prometida ou defendida com a força que ameaça a segurança; o progresso econômico encalha na impossibilidade da cooperação harmônica e o desenvolvimento social e a justiça sofrem ser relegados a prioridades esquecidas.

E, no entanto, não é o apocalipse o que vejo.

Sempre tive clara a noção de que é nos momentos de crise que surgem as grandes soluções. Somente a crise revela a inutilidade dos arranjos paliativos e a inadiável necessidade de medidas profundas.

Atravessa o mundo, hoje, um desses momentos para ampla revisão.

É natural que, como primeira reação, os países refluem caracteristicamente para as barreiras dos seus preconceitos políticos, econômicos ou de qualquer ordem. É natural, ainda, que as atitudes

reivindicatórias de cada parte com isso se acirrem e levem a uma confrontação verbal por vezes frenética. É natural, também, que os primeiros gestos de negociação sejam minimalistas e pareçam irrisórios.

O importante é entender que essa coreografia da negociação global talvez seja inelutável e manter-se atento às oportunidades que se forem abrindo para a dissipação dos temores irracionais e a disseminação de juízos mais realistas que avaliem o longo e amplo processo de acomodação de ordem internacional em termos menos imediatistas e paroquiais.

Pensamos estar dando uma contribuição nesse sentido.

No plano global Leste-Oeste, o Brasil, sem em nenhum momento perder de vista sua profunda identidade com os valores cristãos da civilização ocidental, admite e mesmo deseja que o mundo ocidental, reconhecido na sua inteira significação geográfica e cultural, se desenvolva na riqueza de sua variedade para que possa realizar sua aspiração dominante de criação de uma ordem internacional fundada em valores humanísticos. Não acreditamos na superioridade das ordens baseadas na subordinação ou na imposição de valores estranhos. Por essa mesma razão, vemos rica a tendência universal para a valorização do que é nacional, do que é típico, do que é próprio de cada comunidade, em qualquer longitude.

Nossa contribuição nesse sentido, dêmo-la realizando uma política externa ecumênica, certos de que os contatos são mais úteis do que o isolamento e a ignorância, e procurando impedir que as relações de amizade bilateral e de fraternidade multilateral com outros países sirvam a propósitos contrários aos esforços de entendimento e de aproximação universal aos quais nos consagramos. Dêmo-la, também, no foro multilateral institucional

adequado, pela nossa constante colaboração nos esforços de modernização da Carta e das atividades das Nações Unidas.

Da mesma forma, no plano do conflito Norte-Sul nossa contribuição é, sobretudo, realista, pragmática e positiva. Não podemos ignorar que o conflito existe. Seria negar as mais claras e contundentes evidências. Não podemos aceitar a tese dos países desenvolvidos de que o desequilíbrio que gera o conflito originou-se nas pontas do sistema das economias de mercado e que é dever das economias periféricas ajudar o centro a recuperar-se para que o fluxo de investimentos essencial ao progresso das nações economicamente mais débeis volte a se estabelecer. Não podemos, finalmente, contentarmo-nos com vitórias verbais que não sejam, elas próprias, instrumento eficaz para a instauração da nova ordem econômica internacional.

A esse respeito, não perdemos de vista a gênese do movimento de confrontação entre os países menos desenvolvidos e os mais desenvolvidos que, em 1974, atingiu o clímax durante a XXIX Assembleia Geral da ONU. Não resulta ela, como parecem avaliar erroneamente certos estadistas esclarecidos nos próprios países desenvolvidos, de uma maior incapacidade dos países em desenvolvimento de julgar o quadro econômico global e suas próprias necessidades, ou de uma vocação inelutável de sua parte para o irracional e o emocional. A verdade é que os dirigentes econômicos na maioria dos países em desenvolvimento revelam um requintado conhecimento das leis que regem a vida econômica internacional e das instituições e pessoas que as aplicam nos países desenvolvidos. É até frequente que aqueles dirigentes se tenham formado nos países desenvolvidos, ou sob a influência das doutrinas econômicas neles professadas. Em qualquer hipótese, a experiência corrente é que tais dirigentes, já atuando como políticos, tenham quotidianamente encontrado em exercício a contradição corrente que governa as ações dos líderes políticos e econômicos

dos governos de países desenvolvidos que ou propugnam soluções que, se aplicadas, redundariam em maior autonomia dos países em desenvolvimento e, como tal, contrariariam a continuidade ou a construção de clientelismos econômicos e políticos, ou advogam relações que, com novas roupagens, significariam a perpetuação do colonialismo.

Os exemplos são abundantes e sua discussão hoje faz parte do dia a dia do homem comum.

O espírito de confrontação surgiu da exasperação com essas contradições, de um certo cansaço com o embaçamento conceitual dos países desenvolvidos e, também, da aparente falta de alternativas.

Temos assistido a um relativo esfriamento de ânimos e a esperança parece surgir de que se tenha criado um clima mais propício ao entendimento. Por essa razão, sempre atentos às oportunidades para maximizar os frutos da negociação, o Brasil apresentou durante a VII Assembleia Especial das Nações Unidas, convocada especialmente para “considerar novos conceitos e opções com o objetivo de efetivamente promover a solução dos problemas econômicos mundiais, em particular aqueles dos países em desenvolvimento, e assistir na evolução de um sistema de relações econômicas mundiais baseado na igualdade e nos interesses comuns de todos os países”, uma proposta de negociação de um Acordo Geral de Comércio Norte-Sul.

Temos ampla consciência de quanto a nossa proposta é insuficiente para atender às necessidades dos países em desenvolvimento e de quanto ela é ambiciosa para aplacar os temores protecionistas dos desenvolvidos.

Não propomos refazer a ordem econômica internacional, disciplinar os mecanismos financeiros, orientar os fluxos de investimentos, harmonizar programas de impacto global, pensar,

enfim, na humanidade como um todo e na construção de um futuro viável e se possível próspero como uma tarefa solidária da humanidade. Para tal idealismo ainda não estão maduros os povos. Tomamos um aspecto apenas do vasto panorama de iniquidades econômicas para tentar resolver, o do comércio internacional e, dentro dele, alguns problemas muito concretos que soem ser os que maior desequilíbrio provocam nas relações de intercâmbio: acesso e preços para certas categorias de produtos e em certas condições. Acesso, por parte dos países em desenvolvimento aos mercados dos países desenvolvidos, para seus produtos de exportação: produtos primários e manufaturados, em proporções crescentes e compatíveis com as necessidades de desenvolvimento. Acesso, ainda, por parte dos países em desenvolvimento, em condições adequadas, aos bens de equipamento e à tecnologia necessária ao desenvolvimento. Por parte dos países desenvolvidos, tratar-se-ia, igualmente, de garantir-lhes, em condições negociadas de reciprocidade, acesso a matérias-primas essenciais, e preços justos para esses produtos.

A proposta brasileira está baseada na constatação de que existem interesses nos dois sentidos e, no presente, melhores condições de negociação, porquanto as vantagens que se podem oferecer as duas partes se não são equivalentes são compatíveis. A esse respeito, não se pode perder de vista que a equivalência de concessões seria inequitativa, devido ao fato de que as partes se apresentam para a negociação em condições de total desequilíbrio.

A proposta brasileira foi propositadamente oferecida de forma a que seu aproveitamento pudesse ser conduzido da maneira mais flexível possível. Não se liga ela à ideia de criação de novo mecanismo institucional nem interfere com a execução dos presentes. A rigor, uma vez que se chegasse ao Acordo Geral, os mecanismos atuais poderiam ser chamados a aplicar as novas regras, o que pode ser feito com um mínimo de adaptações.

7. PERSPECTIVAS E CONCLUSÕES

É cedo ainda para se avaliar que sorte terá a proposta brasileira. Em suas primeiras reações, os países em desenvolvimento nela encontram elementos que atendem a interesses fundamentais seus. Quanto aos países desenvolvidos, é possível detectar atitudes de interesse acompanhadas de reservada inquietação a respeito do alcance da ideia.

De alguma forma, seu progresso estará ligado à evolução da economia global nos próximos doze meses. As economias do centro não estariam dispostas a fazer o que considerariam “concessões” às economias de periferia enquanto não se sentissem plenamente assentadas no trem da recuperação. Assim, o alívio da pressão confrontativa obtido em parte com arranjos discriminatórios, em parte com oferecimentos de medidas seletivas, que só podem beneficiar aos países mais marginalizados, pode vir a servir aos países desenvolvidos para ganhar alento para suas manobras protelatórias quanto a medidas de caráter mais profundo no sentido de reordenamento econômico internacional. Se isto ocorrer, estaremos, apenas, gestando uma nova onda de confrontações acrimoniosas, possivelmente mais articulada do que a anterior.

Por sua situação especial no mundo de hoje, o Brasil sofre limitações muito peculiares na sua capacidade de atuação internacional. Embora tenhamos problemas típicos de países em desenvolvimento, as dimensões de nossa economia nos distinguem de tal forma que, quer entre países em desenvolvimento, quer entre países desenvolvidos, somos tidos por muitos como um caso à parte, mais corretamente colocados do lado dos desenvolvidos. Nosso progresso nos dá a fama de haveremos sido, talvez, o primeiro país a vencer a insuperável barreira que separa as classes de países, sem nos dar os proveitos de pertencer ao novo clube. Na verdade, por mais que nos possamos sentir lisonjeados com essa promoção,

o fato é que comungamos com os países em desenvolvimento na maior parte de nossos problemas e que são raros, raríssimos mesmos, aqueles aspectos de nosso desenvolvimento econômico e social que nos põem a par com o já alcançado e, sobretudo, com as possibilidades de transformação latentes nos países já plenamente desenvolvidos.

Não nos devemos submeter aos cantos de sereia que nos anunciam o nirvana econômico hoje como não era lícito deixar-se dominar pelas cassandras de outrora.

O que importa é não perder de vista, por um lado, os objetivos permanentes do Estado e, por outro, a fria realidade que constitui os quadros políticos externo e interno que condicionam a nossa atuação.

Meus senhores,

Terei sido pouco detalhista nesta exposição. Ao contrário das outras ocasiões em que tenho falado ao público, não inventariei ou exemplifiquei os trabalhos do governo na condução de política externa do Brasil. Mas o caráter desse painel de assuntos internacionais me animou a ser, desta vez, mais generalista. Afinal, o quadro geral que esbocei é tão real quanto é real o quadro particular que enfeixa as opções nas relações entre o Brasil e qualquer país determinado. As opções globais são tão concretas quanto as particulares e, como estas, têm que estar fundadas em apresentações corretas do real.

Muitos oradores me seguirão e estou certo de que inúmeros veios desse vasto real serão explorados. Não deixaremos de estar atentos a todas as sugestões que no decorrer dessas análises venham a surgir.

Quero, ao terminar, louvar a iniciativa da Comissão de Relações Exteriores, e desejar a esse painel o êxito que, estou certo, não lhe faltará.

**O PRAGMATISMO RESPONSÁVEL
NA ESG**



CONFERÊNCIA NA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (1974)

*Embaixador Antonio Francisco Azeredo da Silveira
Ministro de Estado das Relações Exteriores
Rio de Janeiro, 27 de maio de 1974*

INTRODUÇÃO

Ao iniciar esta palestra, desejo assinalar o prazer com que recebi o convite do senhor general comandante da Escola Superior de Guerra para fazer esta conferência sobre a política externa brasileira. Côncio do quanto esta instituição tem contribuído para a formação do pensamento brasileiro sobre os temas da mais alta relevância para a nossa pátria, é com especial sentimento de responsabilidade que venho expor aos senhores minhas ideias sobre as linhas gerais e sobre alguns dos principais aspectos daquela área da política governamental na qual incumbe ao Ministério das Relações Exteriores assessorar o senhor presidente da República.

O QUE É A POLÍTICA EXTERNA

Esquemáticamente, pode-se dizer que a política externa é a projeção da síntese dos interesses nacionais no plano internacional.

Referi-me deliberadamente à projeção dos interesses nacionais e não à do poder nacional – conceito também frequentemente utilizado em contexto semelhante. Esta colocação do problema não significa desconhecer que o poder – aqui conceituado como o somatório das potencialidades de ação nos planos político, econômico e militar – é um dos condicionantes básicos da ação nacional no plano externo. Significa, porém, que não o consideramos como o único nem mesmo, talvez, o principal condicionante dessa ação.

É que o conceito de poder tem uma conotação inventarial que implica certo determinismo político, o qual nos recusamos a aceitar que seja invariável. Na verdade, em política externa, a capacidade de atuação de um país pode ser desmesurada em relação ao poder nacional definido em sentido estrito e isso tanto para dar-lhe maior eficácia internacional como para diminuir-lhe. É que entram em jogo complexas equações políticas internacionais nas quais pesos determinantes podem ser dados aos interesses nacionais das distintas nações. No caso do Brasil, país em crescente expansão econômica e de afirmação nacional, os interesses nacionais superam o seu poder presente e é importante abrir as opções para o futuro e preservá-las integralmente.

O segundo aspecto a que me desejo referir é a noção de síntese de interesses. É evidente que um país complexo e polimorfo como o nosso tem um número de interesses setoriais e regionais diversos e, às vezes, até divergentes. Na medida em que o interesse nacional, no seu sentido mais amplo e mais alto, é o objetivo e guia da política externa, é necessário conciliar ou hierarquizar esses interesses mais limitados. Este trabalho de conciliação e hierarquização representa a essência mesma da obra governamental. Conforme bem acentuou o senhor presidente da República, “toda ação de governo é hoje necessariamente integrada, em face das relações de dependência, mais ou menos estreita, entre os vários setores”.

TAREFAS HISTÓRICAS DA DIPLOMACIA BRASILEIRA

Os interesses nacionais são, pois, cambiantes com a história e se definem em objetivos mutáveis. Contemplando nosso passado de nação independente, é minha convicção que a diplomacia brasileira tem sabido, em cada fase da nossa história, contribuir para a consecução dos objetivos nacionais contemporâneos. Assim, nas primeiras décadas de nossa vida como país autônomo, sua ação foi importante para a consolidação da nossa independência e a afirmação da nossa soberania. Posteriormente, assumiu a diplomacia a tarefa precípua de assegurar o reconhecimento de nossas fronteiras, dando precisão jurídica ao legado geográfico de nossos antepassados. Hoje, afirmada a nossa soberania e definido o nosso domínio territorial, torna-se a política externa instrumento na luta pelo desenvolvimento econômico e social do país.

LIMITAÇÕES DA POLÍTICA EXTERNA

A tarefa da diplomacia é traduzir em fórmulas operacionais os princípios gerais de política externa de um país. Esse não é um exercício abstrato ou arbitrário. Ao contrário, faz-se em função de uma realidade que abrange não somente o nacional, mas também o internacional. E aí está a primeira grande diferença entre a tarefa diplomática e as demais formas de atuação governamental no plano interno. É que, enquanto no plano interno, a vontade governamental é decisiva na condução de programas de ação, no plano internacional a capacidade governamental de influenciar é limitada e às vezes simplesmente nula.

Este é sem dúvida um ponto básico: os condicionantes da formulação e da ação diplomáticas, em contraste com os da política interna, são em grande parte exógenos e, como tais, não sujeitos a decisões nacionais. É impossível, portanto, planejar a política externa de um país sem estudar o quadro internacional dentro do

qual se deverá operar e sem fazer algumas previsões ou formular certas hipóteses de trabalho quanto à evolução provável de acontecimentos que estão fora de controle do próprio planejador.

No mundo moderno, esta necessidade de fazer previsões, ainda que muito genéricas, impõe condições extremamente árduas para o exercício da política externa, sobretudo por dois motivos. Em primeiro lugar, a interdependência das diferentes áreas do mundo torna necessárias a observação e a análise, constantes e simultâneas, do que ocorre nas mais diversas e distantes regiões, bem como um esforço permanente de síntese e correlacionamento de acontecimentos e tendências muitas vezes aparentemente independentes. Em segundo lugar, a rapidez com que se processam as mudanças econômicas e políticas exige do formulador da política externa, bem como do agente diplomático, uma capacidade de adaptação e uma flexibilidade de atuação até há pouco desconhecidas.

PLANOS DE ATIVIDADE DIPLOMÁTICA

Qualquer política externa – conceituada aqui no seu sentido operacional de conjunto de diretrizes da ação diplomática – tem uma validade necessariamente limitada no tempo, muito mais limitada do que a dos interesses nacionais cuja defesa constitui o seu objetivo.

Esta mutabilidade tática, não significa a negação de determinados valores éticos que estão subjacentes à definição dos objetivos nacionais. Significa, apenas, que é necessário distinguir o essencial do circunstancial. Em política externa, o essencial são os objetivos que, em última análise, se identificam com o interesse nacional. A ação, a linha tática, está necessariamente condicionada pela conjuntura internacional.

A linha tática, que é o próprio exercício da política externa, se desenvolve em três planos: o da convergência, o da negociação

e o da divergência. Explicitar as faixas de coincidência clara ou latente, maximizar o produto da negociação e reduzir as áreas de divergência, eis, em resumo, o objetivo da ação diplomática.

É óbvio, entretanto, que num mundo em constante mutação, não há coincidências permanentes nem divergências perenes. Nestas condições, não pode haver alinhamentos automáticos, porque o objeto da ação diplomática não são países, mas situações. O que devemos buscar em cada momento é explorar as faixas de coincidência que temos com cada um dos demais países, procurando, ao mesmo tempo, reduzir pela negociação as áreas de divergência ou de confrontação. Esta atitude pragmática é a essência mesma da atividade diplomática.

Uma vez identificada a grande moldura definida pelas linhas mestras da política mundial, o pano de fundo contra o qual deverá projetar-se a atividade diplomática nacional, impõe-se um segundo esforço não menos importante que é o de selecionar as áreas de atuação diplomática possível e de hierarquizar os problemas que requerem atenção imprescindível para a atuação governamental no plano externo.

Tentarei, a seguir, fazer do modo mais sucinto possível, ambas as coisas.

QUADRO GERAL DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO APÓS-GUERRA

No que respeita a moldura geral impõe-se um rápido retrospecto da evolução mundial nos anos recentes.

Como resultado do último conflito mundial, a União Soviética se beneficiou de um considerável alargamento de sua área de influência. Esse sucesso levou-a a julgar viável uma continuada expansão da mesma no continente europeu e mesmo fora dele. Essa política gerou em contrapartida a chamada política de contenção dos Estados Unidos e seus aliados, e o clima potencial de conflito

entre os dois blocos bem definidos gerou o que se passou a chamar de Guerra Fria. A própria extenuação dos dois blocos, no início, e, depois, a evolução dos fatos econômicos e militares condenou, entretanto, à esterilidade este estado de belicosidade latente. No plano econômico, a reconstrução europeia e o surgimento do Japão (já não como um grande centro de poder militar, mas como um dos principais e, certamente, o mais dinâmico foco de atividade econômica do mundo) tornaram inviáveis, no mundo desenvolvido, os esforços soviéticos de dominação política e proselitismo ideológico. No plano militar, a explosão da primeira bomba atômica soviética e, posteriormente, o lançamento do primeiro *Sputnik* deram a demonstração concreta de que a União Soviética dispunha do potencial técnico e industrial necessário à produção e lançamento de engenhos atômicos de destruição. Daí em diante, as possibilidades de guerra total na paralisia do terror recíproco esvaziaram-se.

Esta combinação da impossibilidade de hostilidades abertas e diretas entre os dois principais protagonistas da cena internacional e do acelerado desenvolvimento técnico e econômico na Europa e no Japão pareceu, por um momento, poder dar margem a uma disseminação dos centros de poder. Tal hipótese apresentou-se ainda mais viável na segunda metade da década de 1950, a partir do momento em que as ideias começaram a concretizar-se, até então esboçadas, de união econômica e política dos principais países da Europa Ocidental.

Esta visão de um mundo policentrista teve, entretanto, curta duração, ficando logo evidente que os países europeus não estavam ainda em condições de sobrepujar suas diferenças seculares para moldar uma vontade sólida de atuação política uniforme. Por sua parte, o Japão, traumatizado pela guerra e restringido pelos instrumentos jurídicos dela decorrentes, não tinha nem o ânimo

nem a liberdade necessários para se tornar um grande centro de poder militar.

Em termos, pois, de poder global – em contraste com o mero poder econômico – parecia, assim, voltar o mundo a uma configuração bipolar, embora atenuada pela consciência de que o recurso à ação militar direta, como meio de solucionar as divergências entre os dois grandes centros de poder, só seria possível na hipótese improvável de que um deles permitisse ao outro adquirir uma superioridade bélica tal que lhe desse a capacidade de aniquilar o adversário no primeiro embate.

Em termos políticos, militares e ideológicos, o mundo se apresentava, então, sob a forma de dois grandes blocos de Nações, relativamente desenvolvidas, reunidas em torno de cada um dos dois grandes centros de poder – Estados Unidos e União Soviética. Em termos puramente econômicos a situação era diferente. Dividiu-se o mundo em um grupo numericamente reduzido de Nações relativamente ricas (capitalistas ou socialistas) e uma grande maioria de países pobres que, tomados em seu conjunto, tinham – como têm – possibilidades mínimas de estreitarem o hiato econômico que os separa dos povos mais opulentos. Mas a esse aspecto voltaremos adiante.

Afastado o ânimo de guerra pelo risco de mútuo extermínio, os dois grandes protagonistas da cena política mundial passaram a explorar outras formas de expansão de suas áreas de influência com vistas ao predomínio: disputas econômicas, conflitos localizados em áreas secundárias (mas sempre limitadas), acirramento do trabalho de proselitismo ideológico do mundo subdesenvolvido, etc.

Todas essas possibilidades foram exploradas, todas essas formas de ação foram desenvolvidas, com maior ou menor êxito, em algum momento. Olhando retrospectivamente os resultados

globais obtidos, não parece, entretanto, que se tenha modificado consideravelmente a configuração dos blocos antes constituídos.

Estabeleceu-se tacitamente o reconhecimento de áreas de influência de cada um dos centros de poder. Ao mesmo tempo, aceitou-se, também tacitamente, que certas regiões constituíam áreas explosivas, onde determinadas ações poderiam levar a uma conflagração que os dois lados desejavam evitar.

Já em 1956, quando a União Soviética abafou a revolução húngara, sem ter de enfrentar mais do que as críticas da opinião pública mundial e as invectivas que lhe foram lançadas nas Nações Unidas, ficara perfeitamente claro o reconhecimento tácito, pelo Ocidente, de uma área de dominação soviética na Europa Oriental. Num contexto mundial já bastante diverso, esta mesma atitude foi reiterada mais recentemente, por ocasião da ocupação da Tchecoslováquia pelas tropas do Pacto de Varsóvia.

Em sentido inverso, quando, em 1962 os soviéticos decidiram retirar os mísseis que haviam colocado em Cuba, cedendo assim a um ultimato americano, ficou tacitamente reconhecido que havia limitações muito claras a qualquer tentativa de expansão comunista em territórios das Américas.

Entre essas situações mais ou menos nítidas, existiam, entretanto, vastas regiões em posições menos definidas, algumas das quais eram reconhecidas como potencialmente explosivas.

O exemplo mais típico de tais situações foi, provavelmente, a abortada tentativa de intervenção anglo-francesa no Oriente Médio, aproximadamente na mesma época em que os soviéticos aniquilavam a revolução húngara. Como todos se lembram, foram então os Estados Unidos, que, mais do que os soviéticos, contribuíram decisivamente para por fim à ação militar dos seus próprios aliados.

Esta convergência momentânea de americanos e soviéticos, interessados ambos em evitar uma confrontação direta, teve, entretanto, caráter episódico. É certo que, ao agir como agiram, os Estados Unidos humilharam seus principais aliados, mas, nem então, nem no período subsequente, houve qualquer indicação de que tal atitude pronunciasse uma aproximação com a URSS.

Caracteristicamente, uma aproximação entre adversários, uma aliança, mesmo tácita, só se produz na medida em que surge um perigo comum a ambos. Só assim é possível transformar-se em união de oportunidade o que antes era hostilidade atual ou potencial. No caso em exame, este elemento exógeno apareceu, mais tarde, pela emergência da República Popular da China, como uma grande potência. Adversária ideológica dos Estados Unidos, cujos interesses políticos e econômicos no Extremo Oriente ela contestava, herdeira de consideráveis conflitos territoriais com a Rússia, a República Popular da China representava uma ameaça para ambos.

É verdade que tal ameaça, pelo menos no momento, só se manifesta no plano regional. Absorvida pela imensa tarefa de solucionar os próprios problemas internos – econômicos, sociais e políticos – e as dificuldades que a confrontam na circunvizinhança geográfica, a República Popular da China tem adotado uma postura aguerrida de caráter eminentemente defensivo. Tais limitações não podem, entretanto, fazer ignorar o fato de que, dadas as potencialidades que derivam de sua vastidão territorial e de sua avassaladora massa demográfica, a China se apresenta não apenas como insatelizável para a União Soviética e inexpugnável para os Estados Unidos, mas também, a mais longo prazo, como uma clara ameaça aos interesses mundiais de ambos.

Surge, assim, a República Popular da China como um possível elemento catalizador para uma aliança tácita entre as duas

superpotências. Tal aliança não significa uma união de forças na consecução de objetivos comuns em todos os setores. Significa, porém, o reconhecimento mútuo de que a existência de uma ameaça comum torna aconselhável assegurar certo grau de estabilidade externa, capaz de evitar um perigoso desperdício de recursos.

Aceita esta premissa, tal aproximação deverá levar – como já está levando – a certas formas de cooperação entre os dois rivais em campos específicos: comércio, investimentos, pesquisa espacial, etc.

Na medida, porém, em que se aprofunde essa aproximação entre os dois grandes protagonistas, é provável, com mais forte razão, que se ampliem os contatos entre os participantes menores de um e de outro bloco político.

Acredito que as relações internacionais dos próximos anos devam ser vistas contra este pano-de-fundo de uma intercomunicação crescente das nações vinculadas a cada um dos dois grandes centros mundiais de poder. A aproximação entre a República Federal da Alemanha e os países socialistas da Europa Oriental é o exemplo mais marcante desta tendência, mas, não é, certamente, um caso isolado. Da mesma forma é inevitável que a República Popular da China procure corroer essa estrutura de blocos em torno dos dois polos, defendendo a disseminação dos centros de poder, uma postulação que interessa às nações de segunda grandeza e que permitirá diversas sortes de aproximação táticas com a China por parte das mesmas.

Simultaneamente com o grande conflito Leste-Oeste, nele inserido, dele se aproveitando ou contra ele reagindo, desenvolveu-se em outra vasta região do mundo uma luta intensa pela independência política, pelo crescimento econômico e pelo desenvolvimento social por parte das populações dos governos dos países menos desenvolvidos nas zonas periféricas dos centros

de poder – a América Latina, a África e a Ásia. Tal processo, como mencionamos, não pode alhear-se da grande problemática universal definida pelo conflito ideológico, econômico e político entre as duas nações mais poderosas do mundo. Mas não é um apêndice da sua história nem pode ter sua importância menoscabada. Ao contrário, a luta pela independência, pela afirmação nacional, pela viabilidade econômica e pelo progresso social é uma das características marcantes da nossa era e, por conseguinte, não pode deixar de ser um dos condicionantes da conduta diplomática de nosso país. Ela tem tal importância para a evolução política global que há quem fale num conflito Norte-Sul com a mesma convicção com que se fala num conflito Leste-Oeste.

Na verdade, sem querer desconhecer as contradições que existem entre o mundo ocidental e o mundo não ocidental, ou entre o mundo desenvolvido e o mundo não desenvolvido, o fato é que a polarização implícita nos conceitos de conflitos hemisféricos, sejam longitudinais ou latitudinais, tem uma forte conotação semântica. Se for verdade que encontra uma base concreta em antagonismos reais, não reflete uma realidade integral. É mais uma interpretação da realidade do que o seu retrato, uma interpretação em parte tingida pelo natural impulso para as simplificações, e em parte marcada pelo maniqueísmo dos doutrinadores da Guerra Fria.

De fato, hoje é difícil até mesmo caracterizar cada face dessas dicotomias. É óbvio que o chamado Bloco Ocidental e cristão não esgota sua definição pela característica geográfica ou de fundo religioso comum, pois abrange nações situadas fora do hemisfério ocidental e estranhas à cultura cristã. Nem quando o chamamos de democrático podemos identificar cada um de seus componentes. Talvez a sua característica mais marcante seja precisamente a econômica, pois o traço mais comum entre as nações que se sentem pertencer ao bloco ocidental é sua escolha do sistema de economia de mercado. Em contrapartida, o lado oriental dessa dicotomia

se define preponderantemente pela característica econômica de opção por um regime de planificação central. Da mesma forma, não é fácil caracterizar, à primeira vista, os países que constituem as faces desenvolvida e subdesenvolvida da dicotomia Norte-Sul sem fazer injustiça à imensa variedade de situações de menor desenvolvimento relativo em toda a gama de níveis de progresso econômico.

Como quer que sejam, mais reais do que semânticas ou mais semânticas do que reais, o fato é que tais polarizações servem a propósitos políticos de parte a parte e a consciência de que podem elas ser manipuladas de tal forma é essencial ao país que deseje atuar no plano internacional.

O Brasil chega hoje a um ponto de maturidade política interna e externa que lhe permite avaliar tais situações com objetividade, sem emocionalismos e precipitações, e atuar com firmeza na defesa dos interesses nacionais sem se deixar prender nas teias de armadilhas semânticas. Uma política autêntica, fundada exclusivamente nos interesses nacionais, dispensa declarações de partidarismo apriorístico, que equivalem a apelos à atenção protetora. Esse o sentido profundo da diretriz formulada pelo senhor presidente da República no pronunciamento que fez à Nação brasileira por ocasião da primeira reunião ministerial, em 13 de março último, no sentido de que a política externa obedeceria a um “pragmatismo responsável”. A esse conceito já nos referimos em outras ocasiões para mostrar como enriquece e amplia a capacidade de atuação diplomática brasileira. Ao eliminar os “alinhamentos automáticos” não faz desaparecer as coincidências básicas ou as convergências explícitas ou implícitas que existem entre os objetivos brasileiros e os de outras nações amigas que conosco repartem os anseios da criação de sociedades justas, democráticas e humanas. Mas uma cooperação conjunta será mais fecunda na medida em que resulte dessas coincidências ou dessa convergência. Para nós,

poder e responsabilidade são duas facetas de uma realidade única. Encaramos a ambas dentro de uma moldura ética, que nos faz ver a pátria como uma projeção do homem.

Senhores estagiários,

Detive-me até aqui em considerações genéricas sobre o conceito de política externa e os condicionantes básicos da ação nacional no plano externo. Ainda em alto grau de generalidade, procurei dar uma visão esquemática do que me parece provável venha a ser o quadro geral da política mundial nos próximos anos. Passarei, agora, a explicitar aquela seleção de áreas e hierarquização de problemas a que me referi ainda há pouco.

AS ÁREAS DE ATUAÇÃO PRIORITÁRIA: A AMÉRICA LATINA

No mesmo pronunciamento à nação brasileira, o senhor presidente da República definiu como tarefa prioritária para a ação diplomática brasileira “nosso relacionamento com as nações irmãs da circunvizinhança d’aquém e d’além-mar”. Essa diretriz precisa é o resultado de uma opção histórica, baseada numa avaliação ponderada da realidade universal e da capacidade de atuação do país. Não é uma evidência, é uma escolha. Nem representa, em seus propósitos, necessariamente, uma continuidade; é, antes, uma inovação. Não vai nesse comentário nem crítica ao passado nem louvação ao presente. Vai uma mera constatação do que ocorre nas veredas do processo de conscientização nacional. Quando tem parecido imprescindível à preservação de certos valores básicos, que são também os nossos, o Brasil tem feito parte de alianças multinacionais e de blocos regionais. Em certas ocasiões, parecemos mais fecundo agir como parte deste ou daquele conjunto de países, até mesmo dando prioridade episódica à atuação no plano multilateral sobre o bilateral. Em certa fase do nosso crescimento econômico, podemos ter sido forçados a considerar prioritárias

nossas relações com países de nós desligados pela geografia e até mesmo pela cultura, mas dos quais dependíamos para o processo de aceleração do nosso crescimento econômico. Hoje, no estágio de desenvolvimento econômico e de maturidade política que alcançamos, é legítimo concluir que nossas áreas prioritárias de atuação diplomática são a América Latina e a África e, dentro desses continentes, certos países limítrofes, no caso da América Latina, e os países africanos da costa atlântica, neles incluídos os Territórios de expressão portuguesa, no caso da África.

Com efeito, ainda que no plano universal perdurem as aspirações de predomínio dos atuais dois centros majoritários de poder e que não se concretizem as tendências a uma dispersão desses centros, seja para a pentarquia de inspiração kissingeriana, seja para uma difusão ainda mais ampla, parece incontestável que existe hoje, para os países de dimensões continentais como o Brasil, uma margem de ação internacional muito mais ampla do que se poderia imaginar nos primeiros anos do pós-guerra. Para tal atuação é imprescindível um relacionamento positivo com as nações vizinhas de maior importância geográfica, política ou econômica. É necessário que não floresçam antagonismos regionais que conduzam ao desperdício de recursos em querelas localizadas (embora não seja de menosprezar o efeito emulatório das rivalidades de prestígio regional de caráter não antagônico). É importante que se desenvolvam os laços de cooperação que façam das nações vizinhas sócias interessadas no progresso comum.

É claro que o objetivo primordial dessa cooperação é o interesse nacional de cada nação envolvida. Mas nós acreditamos que só há acordo efetivo, só há cooperação real, quando são recíprocas as vantagens da cooperação. O Brasil não tem ambições de tutela nem sonhos de hegemonia. Assim, nossa crença nos valores da cooperação resulta da própria vocação nacional, conforme revelada pela História.

Exemplos significativos dessa orientação do governo são os acordos recentemente firmados com o Paraguai, o Uruguai e a Bolívia. Em cada um desses casos, procurou o Brasil uma forma de cooperação mutuamente benéfica, certo de que o engrandecimento do Brasil não precisa ser feito às expensas das nações vizinhas, mas pode ser feito simultaneamente com o delas.

O Brasil tem sido um constante propugnador das ideias de cooperação internacional e foi dos primeiros a levantar nas Nações Unidas o tema da segurança econômica coletiva para o desenvolvimento. Ao presidir a instalação da empresa binacional Itaipu, o senhor presidente da República teve a oportunidade de ressaltar a importância do empreendimento para a concretização desse ideal de “desenvolvimento alicerçado na segurança econômica coletiva”. Itaipu é um exemplo da cooperação possível entre nações de grande disparidade de poder econômico, num plano de completo respeito à igualdade soberana das partes contratantes.

Não menos importante foi a Troca de Notas, do dia 20, entre o Brasil e o Uruguai, que confirmou o consenso dos dois governos em relação às novas e mais amplas finalidades da Comissão da Lagoa Mirim. Na ocasião tive o ensejo de salientar que mais uma vez demonstrávamos nossa preocupação de estar “alheios a qualquer ambição, condenável e pequena, que se volte, quer para inúteis devaneios de hegemonia ou preponderância, quer para um impossível isolamento”. Na verdade, ambas as pretensões seriam anacrônicas, pois nem perduram as hegemonias impostas nem é viável o isolamento altaneiro.

E ainda, há cinco dias, continuamos o roteiro de estreitamento de nossas relações com os vizinhos latino-americanos, com a conclusão do Acordo de Cochabamba com a Bolívia. No discurso que pronunciou na ocasião, o senhor presidente da República, mais uma vez, enfatizou o que é uma clara viga mestra da política

externa do seu governo, ao dizer que a investidura do mandato da presidência da República lhe trouxera, ao lado das responsabilidades nacionais, inequívocas responsabilidades continentais. Disse na ocasião o presidente Ernesto Geisel: “Ao aceitarmos essas responsabilidades, fizemo-lo com a inteligência de que a obrigação prioritária de promover o desenvolvimento de nossos respectivos países não pode ser conseguida senão em harmonia com justos e equilibrados anseios da comunidade fraternal de que todos somos partes igualmente relevantes”.

Os fatos em si são menos relevantes do que o espírito dentro do qual se estão processando. Não tem faltado à política externa brasileira uma preocupação contínua com as suas relações com os demais países latino-americanos. Nem são os acordos citados os primeiros gestos concretos da cooperação regional entre o Brasil e os seus vizinhos. O que os distingue é que se inserem, agora, num claro programa de governo, que considera a cooperação continental prioritária e imperativa e que vê essa cooperação como uma forma de criação de um destino de grandeza comum. Na medida em que representam convergências espontâneas, fundadas em interesses nacionais, suas chances de êxito se tornam maiores.

Os exemplos acima ilustram o tipo de relacionamento que esperamos desenvolver com os países vizinhos. Mas nosso sentimento de solidariedade com as nações fraternas do continente não se cinge aos países limítrofes. Ainda há poucas semanas, em Washington, durante a reunião de chanceleres, tive a oportunidade de dar o apoio brasileiro a duas nações da América Central em assuntos de seu imediato interesse: ao Panamá e à Costa Rica. No caso do Panamá, sofria o governo daquele país amigo forte pressão de setores políticos americanos para que fossem interrompidas as conversações, ora em curso, com o governo de Washington, para renegociação do Tratado sobre a Zona do Canal. No caso da Costa Rica, surgira a ameaça de boicote contra suas exportações por parte

dos estivadores americanos, em represália a medida soberana do governo de San José na defesa dos preços da banana.

Os casos que acabo de citar não são exaustivos. Esperamos que acordos semelhantes aos firmados com o Paraguai, o Uruguai e a Bolívia se alastrem e se multipliquem, certos de estarmos servindo aos melhores interesses do Brasil, ao assim fazer. Incidentalmente, acreditamos que essa é, também, a melhor colaboração que podemos prestar para a consecução dos ideais de paz, prosperidade, liberdade e justiça que são o apanágio das nações do chamado bloco ocidental. A propósito, esta foi a filosofia básica de política externa que expus ao secretário de Estado Henry Kissinger nos três encontros bilaterais que, por sua iniciativa, mantivemos em Washington e em Atlanta na semana de 14 a 21 de abril passado.

OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Encontrei no secretário de Estado um interlocutor franco e aberto, que demonstrou compreender nossas posições e não se furtou de explicar-me as de seu país. Passamos do exame das questões do âmbito da OEA e do “diálogo” continental para um debate amistoso, sério e cordial, que abrangeu praticamente todos os temas das nossas relações bilaterais e da atualidade internacional. É inútil mencionar aqui a importância de que se revestem as relações entre o Brasil e os Estados Unidos da América. O importante é mencionar como a nova atitude brasileira com relação à América Latina pode ter reflexos ponderáveis no nosso relacionamento com Washington. Ao contrário do que uma apreciação mais superficial poderia supor, essa sintonização de posições brasileiras com as dos países latino-americanos, teve o efeito de lançar as bases de um relacionamento especial com os Estados Unidos da América, fundado no respeito recíproco, aliado a uma melhor compreensão por nossos problemas como país empenhado na busca de caminhos próprios para o seu desenvolvimento econômico e social. Saí dos

contatos com o secretário de Estado com a convicção de que, com as responsabilidades internacionais que estamos assumido e com o novo tem que adotamos em relação aos problemas continentais, sem a preocupação seja de concordar, seja de discordar, abre-se um capítulo inteiramente novo no quadro geral das relações entre os dois países. E, deve ressaltar, que o que me parece mais importante é que essa disposição norte-americana não é fruto de qualquer concessão nossa, mas, ao contrário, de uma posição de firmeza na defesa de nossos interesses.

Como resultado desses encontros – e o revelo, a esta altura, para exclusivo conhecimento dos senhores estagiários – combinamos, o secretário de Estado e eu, o estabelecimento de um sistema de visitas recíprocas periódicas e de coordenação, um tipo de contato que os Estados Unidos da América só mantêm com quatro ou cinco países, entre os quais o Japão, o Reino Unido e os membros da Comunidade Econômica Europeia.

A ÁFRICA

A outra área de países com os quais devemos procurar um relacionamento especial é a dos “nossos vizinhos d’além-mar”. Também não seria nova a preocupação de uma aproximação com a África, continente ao qual estamos ligados de maneira tão estreita pela comunidade do sangue e da cultura. Mas é novo pensar na África não mais como separada pelo Oceano Atlântico, mas ligada por ele, e sentir os países africanos, sobretudo os da costa oeste da África, como nossos autênticos “vizinhos d’além-mar”.

Não nos sobraria tempo para examinar aqui em detalhe a problemática das nossas relações com os países africanos da mesma forma como não o fizemos com respeito às nossas relações com os países do continente americano. Seguindo a mesma linha de generalidades, nos referiremos, apenas, aos grandes

traços de orientação de nossa política com relação à África. No caso dos países latino-americanos, mencionamos que era uma aguda consciência da necessidade de um crescimento continental harmônico que motivava nossa política voltada para a cooperação. No caso da África, é o nosso sentimento de solidariedade com os povos que buscam a independência e a afirmação nacional, imprescindíveis ao progresso e à paz, o principal motivo de nossa política de aproximação. É, também, nossa profunda revolta contra a discriminação racial, de maneira tão odiosamente praticada ainda em tantas partes da África.

O Brasil, por sua história, se sente particularmente identificado com todos aqueles povos que desejam governar os próprios destinos, livres de interferências exógenas, ainda quando bem-intencionadas. Nesse sentido, nos causa particular satisfação o que parece ser uma considerável melhoria nas perspectivas de solução dos remanescentes problemas coloniais na África, com o início de um processo de negociação entre as autoridades metropolitanas portuguesas e os movimentos insurrecionistas de certas partes da África de expressão portuguesa. Consideramos que do êxito de tais negociações dependerá em grande parte a continuação da presença da cultura portuguesa na África, como foi possível continuar no Brasil, não mais na forma de uma presença colonial, mas na de autênticas expressões nacionais africanas. Tal evolução certamente seria benéfica à comunidade dos povos de língua portuguesa, aumentando suas possibilidades de cooperação inter-regional e de progresso recíproco.

Senhores estagiários,

No início desta palestra me referi à necessidade de delimitar as áreas prioritárias da ação diplomática e a de hierarquizar os problemas que requerem a atenção da diplomacia brasileira. Detive-me, por algum tempo, em comentários sobre duas áreas

prioritárias. Mencionarei, agora, um problema específico que, por sua urgência e importância, vem requerendo especial consideração por parte da chancelaria brasileira. Refiro-me à questão da crise de energia e, mais particularmente, à questão do petróleo. Este é um exemplo típico de como não esgotam as preocupações da diplomacia as exigências ou obrigações decorrentes da vizinhança. Graças à importância da questão petrolífera, o problema do Oriente Médio passou a ter para o Brasil uma relevância e um interesse imediato que, em outras circunstâncias, nada poderia justificar.

QUESTÕES ESPECIAIS: O PROBLEMA DO PETRÓLEO E A QUESTÃO DO ORIENTE MÉDIO

Há 25 anos que o mundo tem sido confrontado com a chamada “questão do Oriente Médio”, que, em quatro ocasiões, assumiu dimensão de grande ameaça à paz mundial, ao se produzirem os enfrentamentos militares entre árabes e israelenses. A guerra de outubro passado atestou, de modo inédito, a medida da universalização desse conflito, pois, pela primeira vez, foi brandida uma arma de repercussão generalizada: o petróleo.

Pode-se dizer, com segurança, que o notável progresso do mundo ocidental no pós-guerra deveu-se, em boa parte, à existência de uma oferta abundante, estável e barata de petróleo. Por que as grandes companhias multinacionais de petróleo souberam organizar, nos últimos cinquenta anos, um formidável e eficazíssimo sistema de atendimento desse crescente apetite pelo petróleo, as nossas civilizações se habituaram a orientar mais e mais suas estruturas industriais e seus padrões de consumo no sentido de uma dependência crescente desse produto essencial. Assim, em quase tudo que usamos, em quase tudo que produzimos, está presente o petróleo – verdadeira coluna mestra da economia internacional.

Para bem compreender as implicações políticas dos fenômenos que estamos analisando é necessário fazer uma breve digressão sobre a história recente do petróleo. Houve tempo em que as grandes empresas anglo-saxônicas prevaleciam quase soberanamente e o petróleo, apesar de ser o maior item do comércio internacional, não aparecia nas negociações ou nas preocupações dominantes dos Estados. O “biggest business” passou, contudo, a ser contestado, a partir de 1960, sobretudo, tanto nos próprios países ocidentais – e o exemplo da ENI de Mattei vem logo à lembrança – quanto nos próprios países produtores, predominantemente árabes. Em 1970, esta contestação se estruturara a ponto de que a Organização dos Países Exportadores de Petróleo, através do Acordo de Teerã, surpreendeu o mundo com a evidência de sua força e de sua determinação. Desde então, entraram em cena novos personagens de grande peso: os governos hospedeiros dos consórcios internacionais de petróleo. Os preços, que se haviam mantido em linhas excepcionalmente horizontais, passaram a acusar sobressaltos cada vez mais agudos e os governos se tornaram cada vez mais proprietários afetivos de suas riquezas de hidrocarbonetos. As companhias tiveram que abrir mão de parcelas cada vez mais substanciais do controle global que antes possuíam sobre a comercialização do petróleo, curvando-se às decisões do cartel de produtores. Assim, até setembro de 1973 já se havia alterado o cenário de tal modo que os centros vitais de petróleo não eram mais apenas Nova York, Londres e Paris, mas também Riad, Teerã, Bagdá e Kuwait, para só citar alguns. E já as curvas de preço haviam perdido sua tranquila estabilidade a que o mundo se havia acomodado. O petróleo se tornara altamente político.

Mais de uma vez, durante o ano passado, se tinham feito ouvir vozes no Oriente Próximo propondo que as imensas riquezas do subsolo árabe fossem alinhadas, como elemento de barganha política, no contexto do conflito do Oriente Médio. Mesmo

sabendo-se, entretanto, que estes novos dados existiam, era muito difícil conceber que o emprego da arma petróleo fosse tão súbito e de tão grande impacto quanto se verificou na prática. Após os primeiros quinze dias de combates algo indefinidos, já se decretara o embargo, a redução da produção e já se haviam submetidos os preços de referência às mais radicais elevações. Ante este impacto duplo, o mundo passou a viver sob uma tensão econômica como não se via produzida igual há várias décadas. E a questão do Oriente Médio, antes cristalizada na situação de “nem paz, nem guerra”, sofreu uma transformação bastante nítida, inclusive no que diz respeito à posição dos governos ocidentais.

Em passado ainda recente, o Brasil podia refugiar-se em atitude de certa introversão e de interesse apenas relativo pelos rumos da política mundial. São, todavia, passados estes tempos incaracterísticos. Hoje, o Brasil está completamente inserido no cenário mundial. Na origem desta universalização de nossos interesses nacionais está o próprio objetivo estratégico básico que a Revolução modernizadora de 1964 se fixou e tem perseguido com determinação e sucesso: o desenvolvimento econômico e social de nossa Pátria.

Chegam-nos do exterior poderosas repercussões sobre o desenvolvimento nacional. A crise energética é uma das mais conspícuas. O Brasil, que necessita importar parcela substancial de suas necessidades de combustíveis líquidos, basicamente sob a forma de petróleo cru, vê-se, hoje, a braços com um desafio importante. Creio que existem amplas razões de confiança, pois que a geografia física de nossa terra permite-nos conferir ao aproveitamento de recursos hidrelétricos uma prioridade que assegurará parcela crescente de nossas necessidades energéticas. Creio, também, que, graças ao trabalho sério e eficaz que a Petrobras realiza internamente, teremos condições de atenuar a dependência em que nos encontramos de suprimentos externos de petróleo.

Penso, ademais, que o Brasil tem condições para atravessar de forma equilibrada e bem-sucedida a tensa conjuntura econômica internacional que, em boa parte, é a resultante econômica da crise no Oriente Próximo. Diria mesmo que encaro, com confiança, a perspectiva de uma ascensão relativa do Brasil no balanço do poder internacional, se soubermos, como estou certo que saberemos, conduzir bem os nossos passos neste período delicado de evidente transição.

Em termos de política externa cabe-nos, como já tive ocasião de dizer, adotar uma conduta de pragmatismo responsável, que se lastreie em nossas tradições históricas e diplomáticas e que se oriente por uma percepção lúcida do cenário internacional em que nos situamos. Os interesses nacionais nos dirigem e condicionam a inserção de nossa atitude no contexto, sempre em mutação, do panorama internacional.

Em relação ao problema do Oriente Médio, a posição brasileira se fundamenta na Resolução 242 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que votamos como membros que éramos, na época, desse órgão da ONU. Parece ao Brasil que essa Resolução continua a representar um modelo equilibrado para a solução da grave e complexa questão entre Israel e os países árabes. Para o governo brasileiro, a Resolução 242 impõe obrigações taxativas com vistas a uma solução harmônica. Seu cumprimento é mandatário e a verificação de sua observância constitui requisito essencial para definir nossa posição. Por esta razão simples é que cremos que não pode haver equidistância de nossa parte se não existe o equilíbrio resultante do cumprimento integral da Resolução 242.

Mais especificamente, o Brasil considera que o estabelecimento desse equilíbrio requer uma definição clara da questão dos territórios ocupados pela força. Sabemos que o Brasil é contrário à guerra de conquista. Nunca a praticou em sua história e tem como

preceito constitucional, invariavelmente inscrito em suas Cartas Magnas, a renúncia à apropriação de territórios estrangeiros pelo uso do poder bélico. Como poderíamos permitir-nos a ambiguidade neste terreno? O recurso invariável a soluções pacíficas para dirimir as controvérsias territoriais que tivemos no passado é um dos motivos de mais profundo orgulho da diplomacia brasileira. Num tempo em que a guerra é feita com meios extremamente eficazes e rápidos, a aceitação, mesmo que tácita, do princípio da conquista pela força, poderia romper o equilíbrio internacional e provocar, até no cenário latino-americano, um elemento de perigosa insegurança. A posse pela força, que resulte de bem-sucedida ação militar, após a qual intervenham fatores de cristalização da posição no terreno, não pode constituir motivo ou fundamento para qualquer tipo de legitimação jurídica da conquista. Por estas razões, que me parecem absolutamente límpidas, o Brasil não pode deixar de interpretar a Resolução 242 como taxativa no que diz respeito à devolução das zonas ocupadas na Guerra de 1967 e na de 1973.

O Brasil é favorável às aspirações dos Estados da região a uma paz duradoura, resultante do reconhecimento recíproco da integridade territorial, da soberania, da independência política, do direito de viver tranquilamente no interior de fronteiras reconhecidas. Cremos que esta é a base da solução do que talvez constitua o mais complexo e difícil problema internacional da atualidade. Cremos que pouco nos é dado fazer para contribuir diretamente para esse resultado, mas estamos persuadidos de que a definição de todos os países – não no sentido de tomar emocionalmente partido de um ou de outro lado – mas sobre diretrizes jurídicas e políticas como as da Resolução 242, servirá para promover a própria reconciliação das Nações em conflito, como o mundo inteiro deseja.

Senhores estagiários,

Aproxima-se o limite do tempo que me foi dado para esta palestra. Não me posso alongar nos temas já tratados nem introduzir novos. Não fique, porém, a impressão de que o omitido é irrelevante. Nem mesmo menos importante. Nesse panorama das relações bilaterais do Brasil não poderia faltar um capítulo sobre a Europa Ocidental, com especial tratamento às relações com a Comunidade Econômica Europeia, nem poderia faltar um exame das relações com os países asiáticos, com ênfase especial nas relações com o Japão; nem considerações mais do que gerais sobre as nossas relações com os países socialistas, em especial com a União Soviética; nem ainda uma referência menos que sumária ao problema das relações com a República Popular da China. Tampouco poderia deixar de ser estudada a atuação do Brasil nos organismos multilaterais. Nada disso pude fazer e disso me relevarão os senhores estagiários. Não me propus tratar exaustivamente o tema de política externa brasileira. Ao iniciar esta palestra indiquei que o trataria de forma sintética e esquematizada. Se me alonguei no tratamento de alguns temas específicos, foi apenas para dar aos senhores uma indicação das prioridades do atual governo. Isso, espero, poderá ser útil aos trabalhos de análise da realidade brasileira e às projeções sobre a mesma para o futuro, realizados por esta Escola.

Muito obrigado.



CONFERÊNCIA NA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (1978)

*Embaixador Antonio Francisco Azeredo da Silveira
Ministro de Estado das Relações Exteriores
Rio de Janeiro, 20 de setembro de 1978*

É para mim motivo de renovada satisfação participar, na qualidade de ministro das Relações Exteriores, de mais um ciclo de estudos da Escola Superior de Guerra sobre a política externa do Brasil e as relações internacionais contemporâneas. São tradicionais e fortes os laços que unem o Itamaraty a esta instituição de altos estudos e a realização destes ciclos nos oferece, anualmente, a oportunidade de estreitarmos nossos vínculos por meio de uma ampla troca de ideias e experiências.

É, sem dúvida, alentador que, cada ano, se torne mais intenso o interesse participante dos meios especializados e da opinião pública nacional pelos assuntos que formam a agenda diária dos trabalhos do Itamaraty. Essa tendência positiva reflete o amadurecimento do país e, na verdade, tem-se constituído em respaldo fundamental para a formulação e execução da política externa do presidente Geisel.

Nestes quatro anos e meio do governo do presidente Geisel, procedeu-se a um verdadeiro *aggiornamento* do perfil externo de nosso país. Partindo do trinômio conceitual – responsabilidade

ética, pragmatismo e ecumenismo –, pudemos abordar, com decisão e rigor operacional, grande número de questões diplomáticas, que de outra forma teriam recebido tratamento atomizado e incharacterístico. Em diferentes episódios, pode o governo resguardar os interesses nacionais em jogo e explicitar os valores morais, as aspirações políticas e os objetivos econômicos que orientam o nosso país. A política externa, além de suas características intrínsecas, passou a refletir o que é o nosso País e o que somos como sociedade e como povo.

O governo tem procurado corresponder de forma criativa à difícil quadra internacional que o mundo hoje atravessa. Como país pacífico, o Brasil contribui, na medida de suas possibilidades, para o reforço das condições de paz e segurança internacionais. Por vocação histórica e por preceito constitucional, o Brasil favorece o emprego dos métodos de solução pacífica para os problemas internacionais. O governo tem praticado a diplomacia do diálogo e da negociação, pela qual busca, sistematicamente, ampliar as áreas de coincidência ou convergência de interesses, enquanto se esforça para conter as proporções das fricções inevitáveis.

Neste final de 1978, podemos afirmar, sem receio, que a política adotada desde 15 de março de 1974 obteve resultados bastante produtivos, bem como encontrou eco e apoio em todas as camadas da população brasileira. Não citarei, hoje, cada episódio dessa caminhada, mas rememorarei alguns de seus marcos mais significativos. A decisão tomada pelo presidente Geisel, no momento em que assumia o governo, de dar nova prioridade às relações do Brasil com os países fraternos da América Latina e da África, nossos vizinhos d'aquém e d'além-mar, foi o primeiro passo no sentido de remodelar o perfil externo brasileiro, de modo a torná-lo mais consentâneo com o progresso de nosso país e com a incessante evolução da realidade internacional.

Na comunidade latino-americana, o Brasil orienta seu comportamento pelos propósitos de cooperação, com base nos princípios da igualdade soberana dos estados, de não ingerência em seus assuntos internos e externos e do respeito mútuo. Entre os países-irmãos da América Latina, foram rapidamente entendidas a boa vontade e a boa disposição com que desejávamos conduzir nossas relações. Tem o Brasil seguido a política invariável de buscar a aproximação com cada um de seus numerosos vizinhos. Multiplicamos contatos com todos eles, inclusive com os que não confinam diretamente com o Brasil. Aceitamos sua diversidade e respeitamos a individualidade de cada um.

Não será possível, nesta oportunidade, fazer-lhes a resenha da evolução de nossas relações com nossos vizinhos. Desejaria, apenas, referir-me brevemente à importante questão dos aproveitamentos hidrelétricos de Itaipu e Corpus, para assegurar-lhes que a chancelaria brasileira continua a manter diálogo com Assunção e Buenos Aires, havendo esperança de que possamos, dentro em breve, alcançar uma solução que dê satisfação a todas as partes. Apenas por motivos independentes da vontade brasileira, não chegou ainda esse diálogo ao seu termo natural. Apesar disso, prosseguem, dentro do cronograma preestabelecido, as obras de Itaipu.

Também no nível regional e sub-regional intensificou-se a atuação da diplomacia brasileira. Aprovou o Brasil a operação do SELA (Sistema Econômico Latino-Americano); procurou imprimir dinamismo ao Tratado da Bacia do Prata e lançou a iniciativa do Tratado de Cooperação Amazônica, com a finalidade de estimular o desenvolvimento dessa enorme região geoeconômica.

Há pouco mais de dois meses, realizou-se, em Brasília, a cerimônia de assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica. Esse tratado demonstra o amadurecimento das relações entre o

Brasil e os demais países amazônicos. Seu processo de negociação, que se estendeu por apenas quinze meses, correspondeu, por seu ineditismo na região amazônica, a um teste para a boa vontade e capacidade negociadora das partes. Os resultados não poderiam ter sido mais alentadores. O que alcançamos, em Brasília, foi um modelo institucional da maior valia para os oito países amazônicos e para a região, que, apesar de se situar no coração da América do Sul, ainda não dispunham de mecanismos multilaterais para coordenar o seu desenvolvimento. Estou convencido de que, com o passar do tempo, o Tratado Amazônico só ganhará em importância, de que daqui a cinco anos terá ele significado maior do que hoje e, dentro de dez ou quinze anos, maior valor ainda.

Em seu discurso de saudação aos chanceleres dos países amazônicos, que nos visitavam, o presidente Ernesto Geisel se manifestou de forma extremamente clara sobre os objetivos do Tratado, no que diz respeito à preservação e ao desenvolvimento da Amazônia, os quais, ressaltou, são de exclusiva responsabilidade dos países que a partilham. Pronunciou, então, o presidente as seguintes palavras, que passo a citar:

Definido pela índole amazônica e pelo conteúdo inovador, o tratado insere-se no marco mais amplo do compromisso de todos os países para transformar o atual caráter das relações entre o mundo industrializado e as nações em desenvolvimento. A fim de superar a dependência expressa no eixo vertical Norte-Sul, não basta o esforço para reformar a estrutura do comércio internacional. Em complemento à ação reformista, impõe-se criar, em sentido horizontal, entre os países em desenvolvimento, vínculos que anulem as distâncias artificialmente criadas pela dependência. A serviço desse objetivo, o Tratado Amazônico será um instrumento eficaz para gerar, no interior do continente, áreas de convergência e de trabalho conjunto.

No plano comercial, igualmente, as relações do Brasil com os demais países da América Latina ganharam, nos últimos anos, importância crescente. Assim, por exemplo, as exportações brasileiras para os países latino-americanos, que eram da ordem de 634 milhões de dólares em 1973, alcançaram, em 1977, 1 bilhão e 600 milhões de dólares. Em termos percentuais, sua participação no total das exportações brasileiras aumentou, nesses poucos anos, de 10 para mais de 13%. É relevante notar que esse dinamismo é ainda maior no que diz respeito às manufaturas brasileiras, das quais apenas os países da ALALC já absorvem um quarto de todas as nossas exportações.

As relações econômicas do Brasil com os países da América Latina incluem a prestação de serviços e a transferência de tecnologia, bem como a exportação de bens de capital destinados a obras de infraestrutura. Nessa faixa, citaria, a título de exemplo, os seguintes projetos, que contam com a participação de companhias brasileiras: a usina binacional de Itaipu; a hidrelétrica de Palmar, no Uruguai; o porto de Paloma, também no Uruguai; a represa do Guri, na Venezuela, etc. Em todas essas iniciativas, que em seu conjunto envolvem bilhões de dólares, os órgãos governamentais, inclusive o Itamaraty, prestaram importante apoio às empresas brasileiras, na prospecção dos mercados e, mesmo, na fase da negociação dos respectivos contratos.

A política brasileira com relação à África parte do princípio de que os países africanos devem ser considerados no contexto de um processo de independência e de uma raça que se afirma em todos os campos da atividade humana. A África é para o Brasil uma nova e importante fronteira diplomática. O Brasil respeita a individualidade e o direito à autodeterminação de cada país africano. Nosso trabalho, hoje, é o de recuperar o retardo com que chegamos ao continente africano, que não é apenas próximo a nós

do ponto de vista geográfico, mas que, na realidade, sempre esteve dentro de nosso país pela história, etnia e cultura.

Com relação à África e aos países africanos, foi especialmente importante o processo de abertura de nossa política externa. O rápido reconhecimento da independência das antigas colônias portuguesas e o estabelecimento de relações diplomáticas com os países recém-independentes demonstram cabalmente o interesse do Brasil pela sorte desses povos que a história fez tão próximos do nosso país. No Ocidente, o Brasil foi, certamente, o primeiro país a entender as novas realidades e a reconhecer aos novos países o direito soberano de realizarem suas próprias opções nacionais.

O governo brasileiro não deseja se consolide na África meridional uma esfera de influência soviética ou cubana, mas considera que a melhor maneira de evitá-la é aumentar o intercâmbio pacífico com aquela área, que sempre esteve ligada ao Ocidente. Numerosos países do Ocidente mantêm hoje relações corretas – e mesmo cordiais – com nações africanas, cujos governos eram, até há pouco, vistos com extrema suspeita. Esse é, sem dúvida, o caso da evolução recente da atitude dos Estados Unidos da América quanto a Angola, embora os dois países ainda não mantenham formalmente relações diplomáticas.

Entende, também, o Brasil que a persistência do regime de discriminação racial do *apartheid*, bem como dos problemas da Namíbia e do Zimbábue contribuem, de forma importante, para conturbar o continente africano e o diálogo entre os países ocidentais e os africanos. Essa é uma das razões pela qual temos mantido firme atitude internacional de repúdio a todas as formas de racismo e aos resquícios de dominação colonial ainda existentes na África.

A aproximação do Brasil com a África, especialmente com os países da costa ocidental e com os de expressão portuguesa,

retoma um processo histórico cujo curso natural havia sido obstado pela persistência do colonialismo naquele continente; suas consequências são as de dar novas dimensões à diplomacia brasileira, o que, com o passar dos anos, será percebido com clareza cada vez maior.

Com os países africanos, o Brasil tem procurado partilhar o patrimônio tecnológico que acumulou em sua experiência de civilização tropical, criando esquemas de colaboração do tipo horizontal, conhecedores que somos dos malefícios a longo prazo das dependências verticais. Abre o Brasil assim uma alternativa não hegemônica para os países africanos, em seu esforço para superar o subdesenvolvimento.

O comércio brasileiro com a África também tem revelado considerável dinamismo. Aos poucos, vai sendo desmentida a antiquada teoria da “não complementaridade” entre a economia brasileira e as dos demais países da faixa tropical. Imaginava-se, estaticamente, que um e outro lado permaneceriam para sempre condenados à monocultura de base agrícola e à produção extrativa universal. Desde o final da Segunda Guerra Mundial, essa teoria começou a desmoronar, devido a fatores cujo impacto se torna mais forte a cada ano que passa. Entre eles, salientam-se a onda de independência que começou a varrer a África, a partir de 1960, e a política deliberada de muitos países africanos de buscar opções para os laços que haviam herdado do período colonial; o processo de diversificação da economia brasileira que se acentuou, desde 1967-1968, e o impulso dado, nos últimos anos, ao seu setor exportador; a necessidade de encontrarmos novos mercados para os produtos que começávamos a exportar, diante das dificuldades opostas pelas medidas de natureza protecionista adotadas pelos países desenvolvidos, etc.

Em 1969, as exportações do Brasil para a África se situavam entre 10 e 15 milhões de dólares e, em 1973, ainda eram da ordem de 150 milhões. Em 1977, foi alcançada a cifra de 587 milhões de dólares, sendo que 43% desse valor são compostos por produtos manufaturados de todos os tipos, de alimentos processados a produtos de consumo durável, a bens de capital e a equipamentos de transporte.

Com relação ao comércio com os países africanos de língua portuguesa, os dados disponíveis indicam que, em 1973, nossas exportações para Angola e Moçambique orçavam, em seu conjunto, em 7 milhões de dólares. Em 1977, alcançaram elas o total de 36,5 milhões. O saldo comercial em nosso favor com relação a esses dois países se situou, nesse último ano, em 35 milhões de dólares. Esses números, embora modestos, revelam uma tendência que não podemos ignorar e apontam para um potencial de comércio que apenas começamos a descobrir.

Com relação às graves questões do Oriente Médio, promovemos, igualmente, a atualização da política brasileira. O Brasil considera a atual situação no Oriente Médio injusta e crê que sua continuação põe em risco permanente a paz e a estabilidade internacionais, e, conseqüentemente, a segurança política e econômica de todos os estados. Somos a favor de que os problemas do Oriente Médio sejam tratados por meios pacíficos, inclusive a negociação entre as partes diretamente interessadas. Sempre que necessário, temos manifestado a convicção de que os territórios ocupados militarmente devem ser desocupados. Temos, igualmente, manifestado nosso apoio aos justos reclamos do povo palestino por seus direitos à soberania e à autodeterminação. Da mesma forma, temos dito e repetido que Israel tem o direito de conservar-se como estado soberano, dentro de fronteiras reconhecidas. Nossas posições de princípio são equilibradas e realistas; não concordamos com o esbulho de direitos legítimos,

mas também não pretendemos que a simples reiteração do *status quo* possa levar, um dia, a uma situação mais justa e mais pacífica.

Outro evento importante da política externa do governo do presidente Geisel foi o reconhecimento da República Popular da China e o estabelecimento de relações diplomáticas com o governo chinês, tendo por base os princípios do respeito à soberania e à integridade territorial não agressão; não intervenção nos assuntos internos de um país por parte do outro; igualdade e vantagens mútuas e convivência pacífica. Com esse gesto, o governo brasileiro evidenciou sua capacidade de traduzir em atos concretos a disposição de conduzir uma política externa de natureza ecumênica. Ao contrário do que anunciavam certas previsões pessimistas, os princípios, que citei, têm sido observados com rigor e, superada a primeira fase de desconhecimento recíproco, nossas relações com a China caminham para níveis normais e mutuamente satisfatórios, com a exploração consistente das áreas de interesse mútuo.

Além dos contatos que se têm verificado nos setores cultural, tecnológico e esportivo, cabe assinalar que existem perspectivas promissoras para a ampliação do comércio exterior brasileiro, com a celebração de um Acordo Comercial entre os dois países em 4 de janeiro último, em Pequim. Com efeito, o intercâmbio bilateral, que era da ordem de 18 milhões de dólares em 1974, atingiu, em 1977, a cifra de 162 milhões de dólares, nele constando expressivas vendas brasileiras de soja, açúcar e outros produtos. Esse quadro poderá, em futuro próximo, chegar a patamares mais elevados, em decorrência dos contatos recentemente mantidos em Pequim por uma missão comercial brasileira, que negociou a venda de variada gama de itens como o minério de ferro, produtos siderúrgicos e produtos agrícolas e avaliou as possibilidades de se adquirirem da China insumos básicos como o petróleo, carvão e produtos farmacêuticos.

Com relação ao Ocidente – área política, econômica e cultural em que o Brasil historicamente se inscreve – promoveu o governo uma profunda remodelação de nosso perfil diplomático. As visitas do presidente Geisel aos principais países europeus e ao Japão deram o tom de um relacionamento, no qual o Brasil se apresenta como parceiro e não como simples postulante. Fomos capazes de montar uma rede de interesses mútuos que sustenta nossas relações com os países ocidentais e as impulsiona permanentemente. Não poderia deixar de citar, a propósito, o Acordo de Cooperação Nuclear de 1975, com a República Federal da Alemanha, instrumento pioneiro e modelar, que anuncia para o Brasil a possibilidade de concretizarmos com países desenvolvidos um tipo de relacionamento equitativo e reciprocamente proveitoso. Como é notório, a cooperação nuclear entre o Brasil e a Alemanha foi objeto de ataques e pressões inusitadas, a que o Brasil resistiu, abrindo, dessa forma, novo capítulo em nossa história diplomática.

Temos sabido encontrar, no plano diplomático, meios para assegurar o cumprimento do programa nuclear brasileiro, que é um dos componentes essenciais da política energética nacional. Agora mesmo, no início de setembro passado, pudemos concluir dezoito meses de intensas negociações com o governo da Grã-Bretanha, República Federal da Alemanha e Holanda a propósito dos elementos que deverão permitir a plena implementação do contrato comercial entre a URENCO e a NUCLEBRAS. Demos, assim, mais um passo importante na implementação de nosso programa nuclear, cujas finalidades exclusivamente pacíficas são, hoje, reconhecidas por amplos círculos internacionais.

Por outro lado, o Brasil vem reativando suas relações políticas com os países da Europa Ocidental. Não mais se poderia permitir que, como era a tendência, permanecesse quase exclusivamente no terreno econômico o nosso relacionamento com aqueles países. O próprio fato de a Comunidade Econômica Europeia, em

seu conjunto, constituir-se no maior mercado das exportações brasileiras, absorvendo 32% de seu total, já nos indicava, entre tantos outros fatores, como o da colaboração no terreno nuclear, ao qual acabo de me referir, a conveniência de elevarmos aos mais altos níveis o diálogo e o entendimento político. Como se poderia esperar, dada a identidade de premissas políticas, encontramos, por parte dos países europeus ocidentais, mais do que um eco para nossas intenções, o que permitiu dar nova fluidez às nossas relações políticas. Um dos principais produtos dessa situação foi o estabelecimento de mecanismos regulares de consulta política entre o Brasil e, respectivamente, a Grã-Bretanha, a França, a Itália e a República Federal da Alemanha, o que, por si só, testemunha o interesse e a compreensão recíproca hoje existentes.

As relações entre o Brasil e os Estados Unidos da América evoluíram intensamente. Desde o início deste governo, tivemos a percepção de que era aconselhável construir mecanismos institucionalizados que permitissem orientar produtivamente essas relações, evitando que as mesmas ficassem ao sabor de eventuais turbulências. Concretizamos esse desiderato em janeiro de 1976, com a assinatura do Memorando de Entendimento entre o Brasil e os Estados Unidos. Esse instrumento, que não escapou a críticas nos dois países, visava precipuamente promover o progresso de nossas relações, numa ocasião em que alguns problemas já se prenunciavam no horizonte. No momento em que esses problemas se colocaram com impacto, em virtude da oposição do governo norte-americano à política nuclear brasileira e de sua atitude com relação a questões internas brasileiras, o Memorando de Entendimento funcionou primeiro como freio a ímpetus mais agressivos e, posteriormente, como maneira de recolocar nossas relações na trilha da normalidade, onde elas hoje se encontram. Ao contrário de certos prognósticos apressados, o governo do presidente Carter não só evitou denunciar o Memorando de

Entendimento, mas também dele se valeu para dar seguimento ao processo diplomático bilateral. Agora mesmo, durante minha estada em Nova Iorque, por ocasião da Assembleia Geral das Nações Unidas, não deixarei de avistar-me com meu colega, o secretário de Estado, norte-americano, o qual tomou a iniciativa, mais uma vez, de promover esse encontro bilateral.

Nas relações com Washington, pôde o governo brasileiro realizar indispensáveis correções de curso, como demonstra, entre outros, o episódio da denúncia dos antiquados acordos que regulavam nossa cooperação militar. Ficou, também, claro que o governo brasileiro reconhece que os Estados Unidos da América continuam a desempenhar as funções de líder do mundo ocidental, mas, em seu relacionamento, distingue as oportunidades em que Washington atua internacionalmente, em decorrência dessa função de liderança, das ocasiões em que simplesmente responde a interesses nacionais norte-americanos, que dizem respeito exclusivamente aos EUA e não comprometem o Ocidente como um todo.

Nos últimos doze meses, intensificou-se, a níveis inéditos, a atividade diplomática do Brasil. Nesse período, o presidente Geisel recebeu as visitas do presidente Pérez, da Venezuela; do presidente Senghor, do Senegal; do presidente Carter e do presidente Ramalho Eanes. Por seu lado, o presidente Geisel realizou visitas ao Uruguai, ao México e à Alemanha. Agora, o governo se prepara para receber, no início do próximo mês, mais um visitante ilustre, o presidente Giscard d'Estaing.

Além dos eventos que mencionei, vários outros tiveram lugar, como as visitas do príncipe de Gales, dos príncipes herdeiros do Japão e da princesa Ashraf, do Irã. De minha parte, tive a oportunidade de receber, em Brasília muitos dos meus colegas, inclusive o secretário de Estado Cyrus Vance, que veio ao Brasil em fins do ano passado.

Por sua importância intrínseca e por se terem realizado nos mais altos escalões, esses acontecimentos foram, sem dúvida, os que maior atenção mereceram dos meios de comunicação social. Em nível de chancelaria, registrou-se, por outro lado, significativo adensamento dos fluxos diplomáticos, com a aceleração do intercâmbio de visitas, negociações e contatos de natureza política, econômica e cultural.

Em seu conjunto, esse processo configura a intensificação e a abertura do relacionamento externo brasileiro. Demonstra ele não só o interesse pelo Brasil de parte dos países que nos são mais chegados, mas também que o nosso país, pelo que está realizando, forçosamente ganhará acesso às decisões mais importantes da política internacional. Vai-se configurando, dessa forma, o reconhecimento internacional de que o Brasil é um país que se transforma e busca novas formas de convivência; de que o Brasil procura, sem radicalismo, aperfeiçoar seu sistema político; e, finalmente, de que somos um país em desenvolvimento que quer, efetivamente, libertar-se do subdesenvolvimento e que, para tanto, mobilizou seus melhores recursos materiais e espirituais. Esse reconhecimento foi obtido por nós mesmos, graças aos nossos sacrifícios e ao nosso ânimo de construção nacional. Em termos de projeção externa, o Brasil dispõe, hoje, de uma capacidade verdadeiramente inédita de defender os seus interesses nacionais.

Em traços amplos, esta é uma visão sintética do que tem sido alcançado pelo governo do presidente Geisel, no campo da política externa. Examinemos, agora, os desafios do momento atual e do futuro próximo e vejamos de que modo poderá o Brasil enfrentá-los, no plano das relações internacionais.

O primeiro desses desafios é, seguramente, o da complexidade. À medida que o país progride economicamente e amadurece do ponto de vista político, sua ação diplomática ganha novas e variadas

dimensões. Durante o governo do presidente Geisel, a nossa política internacional foi ajustada não só para acompanhar o processo de desenvolvimento nacional, mas também para estimulá-lo a avançar mais rapidamente e de forma autônoma. Passados são os tempos em que o Brasil se inseria numa esfera de influência mais ou menos informal e que nosso comportamento econômico podia ser explicado a partir de vínculos de uma dependência aparentemente inarredável. Ao iniciar, nestes últimos anos, a quebra de obsoletos padrões de relacionamento internacional, o Brasil construiu novos horizontes para a sua política externa.

Não mais praticamos uma diplomacia semelhante à que nos bastava durante o largo período em que, por força das injustas regras da especialização econômica internacional, o país esteve confinado à produção de gêneros tropicais e à importação de artigos manufaturados. Não mais limitamos nossa ação internacional a uma atitude passiva de país recipiendário, que só foi inevitável enquanto nos mantínhamos exclusivamente como importadores de produtos acabados e de tecnologia, bem como, no plano mais amplo, de cultura e de civilização.

Prestamos, hoje, nossa cooperação a muitos países-irmãos da América Latina e da África, sob a forma seja de assistência técnica em nível governamental, seja de serviços de consultoria e correlatos executados por grandes companhias brasileiras. Com os países desenvolvidos, estamos estabelecendo relacionamentos mais equilibrados, com base em benefícios mútuos, como tão bem ilustra o Acordo de Cooperação Nuclear com a República Federal da Alemanha, a que já me referi.

No campo cultural – e isso é também radicalmente novo – começamos a ter, principalmente com a música, o esporte, o cinema e a televisão, uma presença internacional respeitável, em termos de criatividade e de volume. Com a difusão de nossa

cultura, começamos a projetar internacionalmente uma imagem de vitalidade e de capacidade de realização. Nesse particular, a América Latina e os países de expressão portuguesa são áreas de especial interesse para o Brasil, dada a facilidade de comunicação que naturalmente existe entre povos de matrizes culturais próximas. Mesmo nos países desenvolvidos, todavia, tem o Brasil logrado que sua presença cultural se faça sentir, de maneira crescente.

Não são apenas os motivos de ordem endógena que tornam mais complexa a ação diplomática brasileira. Também a estrutura internacional não cessa de transformar-se e sua evolução exigirá de nossa parte esforços redobrados na formulação e execução da política externa. No seu sentido próprio e imediato, as simplicidades cruas do colonialismo e da Guerra Fria estão praticamente erradicadas da cena internacional. Foram, no entanto, substituídas pelas manifestações nem sempre claras da *détente* entre as chamadas superpotências e da sua permanente confrontação pela influência no Terceiro Mundo.

Tantas vezes afirmada e tantas repudiada por seus principais protagonistas, a *détente* continua a ser o modo dominante das relações internacionais. Estão, porém, efetivamente bloqueados os esforços no sentido de transcendê-la e passar da situação atual de mero relaxamento das mais graves tensões, entre os países mais dotados de armamento nuclear, para uma ordem internacional realmente pacífica, segura e justa. Em consequência, a *détente*, que, de início, parecia fenômeno passageiro, um simples degrau inicial num processo, transformou-se numa estrutura de longa duração, predicada na permanente rivalidade nuclear, no congelamento da situação europeia e na competição pela influência nas chamadas áreas periféricas, ou seja, no Terceiro Mundo.

A *détente* tornou-se, apenas, um método extremamente inadequado e precário pelo qual as superpotências procuram

encaminhar a questão magna da guerra e da paz. Inadequado, porque supõe a concentração permanente do poder decisório nas mãos das próprias superpotências, quando o que está em jogo não é só o interesse dessas potências, mas o destino de toda a humanidade. Todos os povos, todos os países têm o direito, senão o dever, de participar do processo decisório que afeta sua própria sobrevivência. Precário, porque a *détente* é revogável, a qualquer tempo. As tensões internacionais sempre poderão ser reavivadas – e a experiência dos últimos meses é rica de exemplos nesse sentido –, enquanto forem baldados os esforços com vistas ao desarmamento, especialmente no campo nuclear e enquanto subsistirem hábitos e comportamentos que caracterizaram épocas históricas já ultrapassadas. Por mais que se divulgue uma imagem de responsabilidade em favor dos detentores dos arsenais nucleares, os mesmos constituem, dado seu poder de *overkill*, verdadeira espada de Dâmocles sobre a humanidade. Não podemos, pois, perder de vista que, na vasta problemática da segurança internacional, a questão central é a do desarmamento nuclear e que nada poderá obscurecer essa primazia, mesmo porque os meios de destruição nuclear em mãos das grandes potências só fazem sofisticar-se e aumentar em quantidade.

É evidente a correlação negativa entre a paz e o crescente armamentismo nuclear. Astuciosamente, poder-se-ia pretender que hoje vivemos em condições de paz, mas, objetivamente, não se pode imaginar que a colocação do aparato destrutivo nuclear em patamares cada vez mais altos, tanto por sua quantidade, quanto por sua sofisticação, possa contribuir para uma paz verdadeira. Aos beneficiários da paz armada de nossos dias cabe provar, na prática da negociação diplomática, que são verdadeiras suas preocupações declaradas sobre o armamentismo nuclear.

Em outro plano, deverão também ser transferidas para a próxima década as difíceis questões das guerras localizadas e

da tendência, cada vez mais flagrante, da intromissão externa nesses conflitos, mesmo em suas primeiras fases. Uma das duras realidades de nosso tempo é o da pouca eficácia dos mecanismos internacionais existentes para tratar desses conflitos. De uma década para cá tem sido notório o desgaste do mecanismo de segurança coletiva do Conselho de Segurança das Nações Unidas e, recentemente, como aconteceu no continente africano, das instâncias regionais, sempre que o conflito localizado se apresenta sob a capa da polarização ideológica. Se esses conflitos são, em nosso tempo, inevitáveis, será importante confiná-los, de modo a que a solidariedade ideológica não possa servir como pretexto para a intervenção estrangeira. Não existem, certamente, soluções fáceis para esses problemas, nem provavelmente regras gerais que possam ser automaticamente aplicadas em todos os casos, mas é necessário que se retome o caminho do disciplinamento internacional das situações conflitivas, pois, do contrário, as tendências para a anarquia internacional terminarão por prevalecer.

As grandes questões da segurança internacional têm reflexo imediato sobre o Brasil e, por isso, merecem o mais atento e cuidadoso acompanhamento pela chancelaria brasileira. Mesmo conflitos aparentemente distantes e localizados podem acarretar sérias consequências para países geograficamente distantes. A guerra de outubro de 1973, no Oriente Médio, é exemplo claríssimo desse fenômeno contemporâneo. Nos próximos anos, deveremos manifestar-nos, com frequência cada vez maior, sobre os problemas de segurança internacional. Com o crescimento do Brasil, crescerá também a sua projeção externa. Nossas propostas serão mais ouvidas, à medida que sejam autenticamente brasileiras e em que nosso perfil externo continue a ser globalmente informado pelo sistema valorativo que nos tem orientado.

Também no terreno econômico, deverá o Brasil enfrentar importantes desafios externos, como consequência das persistentes

desigualdades que existem entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Nosso esforço nacional, na área econômica, tem encontrado sérios obstáculos em decorrência do modo iníquo pelo qual vem operando a economia internacional.

Continua a economia internacional a caracterizar-se pela má distribuição do produto econômico, pela concentração dos recursos de capital e tecnologia, pela discriminação nas oportunidades de acesso aos mercados e pela exclusão da quase totalidade dos países do processo decisório internacional. Essa situação de assimetria global favorece a monopolização da riqueza mundial por um pequeno número de países.

Novos elementos desfavoráveis estão-se somando a esse panorama já insatisfatório para o conjunto dos países em desenvolvimento. Existe hoje uma perspectiva de desaceleração das taxas de crescimento de economia mundial. No quarto de século que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, o problema fundamental era o de conseguir minimizar a instabilidade de um sistema econômico mundial em franca expansão; hoje, cada vez mais, se procura alcançar e sustentar um ritmo apenas razoável de crescimento, em condições de inflação.

Nesse contexto, desejaria mencionar, brevemente, a chamada “crise de energia”. O problema do rápido e brutal encarecimento dos recursos energéticos, notadamente o petróleo, ainda não foi inteiramente resolvido, em nível internacional. Os problemas de desequilíbrio na balança comercial dos países desenvolvidos carentes de recursos energéticos só vão sendo encaminhados à custa de acentuadas divergências entre esses países e com os países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo em que adotam ampla gama de medidas protecionistas e discriminatórias, os industrializados seguem uma política comercial muito sofisticada que se compõe de vários elementos complementares. Os países desenvolvidos

procuram, por exemplo, diminuir o poder de competição das manufaturas produzidas nos países em desenvolvimento, por meio da eliminação dos incentivos que estes últimos concedem às suas exportações. Buscam os industrializados, simultaneamente, promover o desmantelamento das precárias barreiras com que os países mais pobres procuram enfrentar seus problemas de balança de pagamentos e de defesa de suas indústrias nascentes.

A reunião de cúpula que se realizou em Bonn, em julho último, entre os sete países desenvolvidos mais importantes, é um exemplo inquietante da desorientação que reina quanto ao futuro da economia mundial. Fundamentalmente, os responsáveis pelas principais economias desenvolvidas não encontraram saída para os dilemas, em que se debatem desde a recessão de 1974-1975, o que é particularmente grave, tendo em vista que se avolumam, como já notei, as suspeitas de que a economia mundial esteja entrando, por motivos de ordem estrutural, num longo ciclo recessivo.

A reunião de Bonn e as que a antecederam demonstram cabalmente que é ampla a lista de questões em que inexistente consenso entre os sete. Entre elas, lembraria a busca de uma nova “locomotiva” para a economia mundial, em substituição aos EUA, com todos os ônus que essa função acarreta; a disputa entre os que favorecem a redeflação e os anti-inflacionistas; as diferentes acusações sobre as posições das respectivas balanças comerciais e as dissensões sobre a política energética, inclusive nuclear.

Não se pode deixar de notar, por outro lado, que as reuniões entre os desenvolvidos traem, também, a sobrevivência de um perempto espírito de hegemonia na condução dos grandes problemas da economia mundial. É como se, em grupo, os sete mais avançados estivessem procurando, pelo seu estilo de trabalho, recuperar o *status* que os Estados Unidos desfrutaram, isoladamente, no pós-guerra. Na verdade, as posturas hegemônicas

foram erodidas. O processo de descolonização, o tratamento mais brando das tensões internacionais, a crise energética e a própria evolução da economia ocidental acarretaram, em seu conjunto, alterações tão profundas na estrutura internacional que é de todo improvável possam os ponteiros do relógio recuar no tempo.

Preocupa, porém, ao Brasil a tendência, que persiste, de uma multilateralização seletiva e excludente do processo decisório em questões econômicas internacionais; seletiva porque limitada a certos temas de interesse mais imediato para as potências desenvolvidas e excludente porque feita em âmbito restrito, onde a participação de países em desenvolvimento é nula, ou tende a fazer-se a *posteriori* da definição de normas que os afetam, mas sobre as quais não foram consultados. Deseja-se, assim, o reforço dos poderes do FMI; extrapolam-se as conclusões alcançadas pelo “Clube de Londres” em matéria nuclear; a OCDE é “operacionalizada”, passando a servir de abrigo para foros onde se tomarão, em círculo fechado, decisões sobre questões que afetam a comunidade internacional como um todo; torna-se mais restrito o círculo negociador no GATT. Enquanto isso, entretanto, os EUA, no que parece indicar uma reversão da tendência de multilateralização da chamada assistência (AID), reduzem suas contribuições às instituições financeiras multilaterais e revelam preferência pela volta aos programas bilaterais, agora carregados de novos ingredientes e condições, de caráter político e conotações subjetivas. Fracassada a Conferência de Paris, continuam estagnadas as negociações a cargo da UNCTAD; e a retomada do diálogo Norte-Sul, que se antecipa cheio de percalços, aguarda a evolução das Negociações Comerciais Multilaterais (NCMs), onde parecem remotas as possibilidades de resultados benéficos aos interesses específicos dos países subdesenvolvidos. Em suma, os países desenvolvidos parecem dispostos a um processo cada vez mais amplo e intenso de consulta e

coordenação entre si, mas não revelam igual disposição em relação aos países em desenvolvimento.

No contexto das relações entre o Norte e o Sul, desejaria deter-me no exame de dois problemas de particular interesse para os países em desenvolvimento. O primeiro deles é o do protecionismo.

Embora haja divergências no diagnóstico e nas receitas para a cura dessa crise, existe amplo consenso em que as tendências protecionistas geradas pela atual crise econômica somente a agravarão e que essas ondas protecionistas têm sua origem nos países desenvolvidos.

O relatório do Fundo Monetário Internacional, divulgado em agosto deste ano, anota, por exemplo, terem a Comunidade Econômica Europeia, os Estados Unidos da América, o Canadá e vários outros países desenvolvidos adotado frequentes medidas protecionistas e, paradoxalmente, acrescenta terem sido os países em desenvolvimento, mais atingidos pela crise econômica, os que deram passos significativos para liberalizar restrições quantitativas às suas importações, citando entre outros o México, a Argentina e o Brasil.

Por outro lado, o recém-divulgado “Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial – 1978”, do Banco Mundial, lembra que “cerca de 800 milhões de pessoas no mundo inteiro continuam vítimas de condições de vida degradantes” e afirma que, para diminuir o número de pobres, é necessário assegurar aos países em desenvolvimento que suas exportações continuem a crescer. O mesmo Relatório ressalta a importância dos vínculos entre os países industrializados e os países em desenvolvimento, já que de 25 a 30% das exportações dos primeiros se destinam aos últimos.

O GATT, em seu Relatório sobre o Comércio Internacional, em 1977, considera que a difusão de medidas protecionistas pode vir a ser a mais importante tendência atual, no campo das políticas

econômicas internacionais, e que a própria permanência da atual ordem internacional, baseada em regras aceitas e obedecidas, poderá vir a ser questionada. Também para o GATT não foi difícil identificar as fontes das pressões em favor do aumento de protecionismo. Tais fontes se localizam nos países industrializados, cuja relutância em promover reajustes estruturais em suas economias dificulta sua própria recuperação econômica e, em última instância, a superação da crise mundial.

Citei o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o GATT, porque esses organismos foram criados sob a inspiração dos países industrializados, e nunca se arguiu terem eles um viés favorável aos países em desenvolvimento. Sua opinião é, no particular, insuspeita e reforça a posição dos países em desenvolvimento, em defesa de suas exportações, de suas economias e do bem-estar de seus povos, ameaçados pela onda protecionista.

O segundo problema a que desejaria referir-me diz respeito à própria identidade dos grupos dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, no processo permanente de negociação sobre as grandes questões de comércio e desenvolvimento.

Animados talvez pelo abalo da unidade dos países em desenvolvimento, que começou a produzir-se com a crise do petróleo de 1973 e que se aprofundou com a ênfase posterior nas reivindicações do grupo dos países de menor desenvolvimento relativo, os países desenvolvidos procuram agora redividir o mundo em desenvolvimento com a criação da novel categoria dos ADCs (*Advanced developing countries*), países em desenvolvimento avançados. Dessa forma discrimina-se injustamente contra aqueles que, dentre os países em desenvolvimento, maior sacrifício estão fazendo para alcançar níveis satisfatórios de progresso e de bem-estar para sua população e que maiores aportes externos

necessitam para reforçar a sua já sobrecarregada capacidade de poupar. Ao autolimitarem, unilateralmente, suas obrigações de cooperação com esses países e ao exigirem deles maiores compromissos econômicos, os países desenvolvidos estão criando um obstáculo adicional ao desenvolvimento dos ADCs e, *ipso facto*, retardando o momento em que os mesmos deverão transitar para o próprio grupo dos desenvolvidos. Este é um daqueles temas em que posturas, de aparente conteúdo ético, se revelam a um exame mais atento, como gratuitas e sem ônus econômico para os países desenvolvidos que as propõem. Para que a instituição da nova categoria de países em desenvolvimento avançados possa ser sustentada, com um mínimo de seriedade, seria necessário vê-la acompanhada da criação de um novo agrupamento de países desenvolvidos. O dos mais desenvolvidos dentre eles, cujas obrigações internacionais, no terreno econômico e comercial, especialmente no que diz respeito às relações com os países em desenvolvimento, teriam que ser muito mais elevadas do que as dos demais países desenvolvidos.

Diante do panorama que acabo de traçar, o Brasil considera prioritário o objetivo de reformulação do quadro normativo das relações econômicas internacionais, de modo que os países em desenvolvimento possam participar, em termos mais justos e em grau mais elevado, das trocas internacionais e das decisões que afetam a economia mundial.

O Brasil não deseja – e nem as consideraria benéficas – modificações abruptas e radicais na ordem econômica internacional. Estamos conscientes de que o trabalho de reforma da atual divisão internacional do trabalho deve ser gradual e seguro, de modo a propiciar reajustamentos e evolução – mas nem por isso deve tal tarefa ser considerada como desprovida de urgência, e conduzida ao sabor de atitudes unilaterais e manobras procrastinatórias, que, em seu conjunto, constituem uma verdadeira “síndrome de

adiamento”, que afeta a solução dos problemas econômicos que mais de perto nos interessam. As soluções para os grandes problemas que ocorrem nesse campo não surgirão de forma espontânea, a partir da evolução interna dos processos econômicos, nem serão formuladas por obra e graça da racionalidade técnica.

O chamado “diálogo Norte-Sul” só pode chegar a bom termo, portanto, se conduzido mediante um encontro de vontades políticas, empenhadas na reforma do sistema de intercâmbio entre as nações. Cabe, sobretudo, aos países desenvolvidos demonstrar tal vontade, mediante maior disposição de proceder a transformações em suas estruturas internas e a reformulações em seus padrões de relacionamento com os países mais atrasados.

A revisão da normatividade atualmente existente deve ser também implementada no âmbito de questões novas, onde só agora se inicia o trabalho de elaboração de regras ou princípios normativos do convívio internacional: na elaboração do Direito do Mar, na regulamentação do uso do espaço exterior, na definição de um quadro para as atividades das empresas transnacionais, no tratamento da magna questão de transferência internacional da tecnologia, em todas essas questões está em jogo, a rigor, a questão da reformulação da ordem econômica internacional em um sentido mais condizente com os problemas e as necessidades específicas do mundo em desenvolvimento.

As questões que acabo de examinar constituem os macroproblemas da cena internacional. São eles tão importantes para a vida do homem neste planeta que costumam ser designados pela contraposição dos pontos cardeais. Os acontecimentos nos eixos Norte-Sul e Leste-Oeste dão o tom da evolução da política internacional contemporânea. O governo brasileiro não tem hesitado em tomar posição sobre os mesmos não só com o fim de salvaguardar os interesses mais diretos do país, mas também

com vistas a contribuir para a solução dos problemas que afetam universalmente a humanidade.

Mas, ao mesmo tempo, deve o Brasil fazer sentir sua contribuição em tabuleiros de natureza regional ou bilateral. Essa presença mais imediata é fundamental para caracterizar, em toda a sua riqueza, o perfil externo brasileiro. Procurarei, por conseguinte, articular o nosso projeto nos principais tabuleiros internacionais, com a consciência, é claro, de que os mesmos se interpenetram.

Ao delinear a política brasileira, devemos ter presente as atuais perspectivas de crescimento econômico de nosso país. Segundo estudos recentes preparados por especialistas do Banco Mundial, estima-se que a base produtiva do Brasil deverá aumentar por um fator de 1,8 até 1985. Naquele ano, nossas exportações deverão alcançar 43 bilhões de dólares, ou seja, mais de quatro vezes o seu valor atual. As exportações de manufaturas deverão aumentar oito vezes alcançando a cifra de 16 bilhões de dólares. Os manufaturados, que hoje correspondem a 24% de nossa pauta de exportações, chegarão aos 36% em 1985.

Esses grandes números devem ser tomados em consideração, ao ser formulada a política externa, pois a presença internacional do Brasil só deverá aumentar e com ela nossa responsabilidade.

Mas há outros fatores de ordem estrutural que também nos impelem a pensar nesse sentido, o Brasil não é um país simples. Na realidade, sua política externa deve refletir uma pluralidade de dimensões.

O Brasil é parte da civilização ocidental e do Terceiro Mundo. Pertence à comunidade latino-americana e ao sistema interamericano. É um país com acentuada influência africana e de língua portuguesa. Ao mesmo tempo que integra o grupo de países em desenvolvimento, tem, em sua economia, setores bastante

desenvolvidos. O Brasil é um país de livre iniciativa, em cuja economia, contudo, o Estado tem participação importante.

A política externa não pode ser feita à base de opções entre essas diferentes dimensões nacionais. Se isso ocorresse, o país se empobreceria politicamente e não estaria explorando toda a gama de possibilidades diplomáticas que lhe estão abertas. O que devemos praticar é uma política de harmonização dinâmica das diferentes facetas do país, sem renunciar *a priori* a nenhuma delas.

O Brasil encara o Ocidente de modo amplo e dinâmico. Considera que dele fazem parte não apenas os países desenvolvidos de economia de mercado, mas também vastas áreas do mundo em desenvolvimento da América Latina, África e Ásia. O sinal que diferencia o Ocidente é a existência de uma comunidade de nações livres e soberanas, que aceita, plenamente, as diversidades nacionais. No Ocidente, há espaços políticos para a afirmação das soberanias e para a promoção de mudança da atual divisão internacional do trabalho.

O firme compromisso ocidental do Brasil deverá continuar a passar por um processo de acelerada remodelação. A presença brasileira deverá contribuir crescentemente para formar os grandes consensos ocidentais. Os passos iniciais, com esse fim, já foram dados, com a revisão das relações com os Estados Unidos da América e sua colocação num patamar mais elevado de respeito mútuo, condição essencial a que o diálogo e o entendimento possam frutificar livremente. Com a Europa Ocidental, igualmente, as nossas relações tenderão a desenvolver-se de forma positiva. Espero que as mesmas se coloquem crescentemente num plano político, abandonando-se, em definitivo, a ficção de que pudéssemos ficar confinados ao nosso intercâmbio econômico. Na política com relação aos países do Ocidente, o fundamental será fazer com que nossos objetivos e interesses concretos sejam tão próximos quanto

o são nossos valores e aspirações básicas. Com suas visitas, o presidente Geisel “redescobriu” politicamente a Europa ocidental, assegurando novo equilíbrio ao nosso perfil diplomático. Resta, agora, tirar todas as consequências dessa nova situação.

No plano das relações interamericanas, devemos procurar, a curto prazo, um entendimento, em nível hemisférico, que nos permita atravessar sem maiores incidentes o atual período de transição. É fato concreto que o nosso relacionamento, neste século, se assentou na cristalização de uma assimetria fundamental entre uma grande potência industrializada e uma série de pequenas potências em desenvolvimento. Hoje, porém, estão alteradas as condições do mundo, o substrato colonial, que informava parte das relações internacionais, vai-se tomando obsoleto; a política internacional multipolarizou-se; e, na América Latina, os países começaram a colher os primeiros frutos de seus esforços de desenvolvimento e a ter melhores condições para participar ativamente da vida internacional.

É necessário tomar consciência de que o predomínio excessivo do eixo hemisférico Norte-Sul no relacionamento externo global dos países latino-americanos será gradualmente compensado por novos impulsos. Com o processo de integração latino-americano e com a abertura ecumênica da política externa do Brasil e de muitos dos países da América Latina, o horizonte diplomático da nossa região só tende a ampliar-se. Depois de longo período de isolamento, os países da América Latina estão retomando sua vocação para o diálogo. Não só buscam um mais profundo relacionamento entre eles mesmos, mas também procuram desenvolver novas e importantes formas de cooperação com países de todos os quadrantes.

Tanto no Ocidente, quanto no Terceiro Mundo, temos compromissos inarredáveis que derivam não só dos relacionamentos

privilegiados que mantemos com os universos latino-americano, africano e ocidental, mas também de nossas tradições culturais, aspirações políticas e objetivos econômicos. Os países em desenvolvimento são, hoje, por exemplo, o segundo maior mercado de exportação do Brasil, absorvendo, em seu conjunto, um quarto de nossas vendas ao exterior. Em 1960, exportávamos para essa vasta área apenas 122 milhões de dólares; em 1973, chegamos a US\$ 1 bilhão e, em 1977, alcançamos US\$ 3 bilhões. Esta é uma realidade que pesará na condução de nossa política externa nos próximos anos. Mas continuemos a examinar os projetos do Brasil nos diferentes tabuleiros internacionais.

O compromisso latino-americano do Brasil é o da condução das nossas relações com cada um dos países da América Latina na base da boa-fé e da equidade, com vistas à construção de uma mutualidade de interesses cada vez mais ampla. Assim, os acordos e entendimentos a que chegarmos devem continuar a ter como princípio fundamental o equilíbrio de vantagens entre as partes. O Brasil não deseja fazer aos outros países o que não quer que se lhe faça. Esse inequívoco compromisso de equidade tem sentido ético tão significativo que se comunica aos demais cenários de atuação da política externa brasileira, sempre que o permitam as condições objetivas da política internacional.

Neste momento, creio que será suficiente indicar apenas os três aspectos centrais do nosso projeto latino-americano. O primeiro deles diz respeito à magna e complexa questão da integração latino-americana e à necessidade de darmos seguimento conceitual e operativo aos sérios esforços já desenvolvidos nessa área. Os princípios que nos serviram para concretizar o Pacto Amazônico podem servir de inspiração no encaminhamento da política de integração latino-americana, com base em esforços internos e regionais.

Ainda nesse contexto amplo, desejaria mencionar outro aspecto de nosso projeto, o da aproximação ordenada e sistemática com os países do Caribe. A compartimentação da América Latina, em sub-regiões distintas, segundo suas antigas metrópoles coloniais, é, sem dúvida, resquício ainda não inteiramente apagado de um passado já longínquo. Mas é igualmente verdade que cento e cinquenta anos de vida independente ensinaram, à América portuguesa e à América hispânica, formas de convivência ou integração mutuamente estimulantes, embora reste bastante a fazer para a construção de instituições dinâmicas que tornem esse convívio ainda mais proveitoso. Com relação ao Caribe, devemos recuperar o retardamento causado, inclusive, pelo prolongado domínio colonial a que aquela região esteve sujeita. Não poderemos, é claro, neste final de século XX., esperar a passagem das décadas, para que nosso relacionamento vá tomando, gradativamente, forças próprias. Pelo contrário, devemos utilizar, de forma acelerada, a nossa experiência de convívio dentro do continente, aplicando-a aos países do Caribe, em nível tanto multilateral, quanto bilateral, de forma a consolidar em definitivo o nosso relacionamento.

Finalmente, desejaria referir-me a um terceiro aspecto de nosso projeto latino-americano: a utilização consciente e sistemática da experiência latino-americana nos esforços de remodelação da ordem internacional. Por seu passado, a América Latina acumulou apreciável patrimônio de princípios sobre o relacionamento entre as nações, que representam indeclináveis compromissos jurídicos, morais e políticos. Refiro-me, especificamente, às obrigações de atuar de boa-fé nas relações entre os estados e de respeitar as normas do direito internacional, assim como os princípios da independência, soberania e igualdade dos Estados, qualquer que seja o poder de que disponham, do respeito aos direitos da pessoa humana e à não intervenção nos assuntos internos dos Estados.

No cenário africano, deverá o Brasil acelerar sua implantação diplomática, aproveitando os laços que se teceram nos últimos anos. As rotas normais dessa implantação continuarão sendo a África Ocidental e os países de expressão portuguesa e nossa preocupação fundamental deve ser não tanto com o impacto imediato que a nossa diplomacia possa ter, mas com a construção de sólidas bases de entendimento que permitam ao Brasil ocupar gradativamente, no mundo ocidental, o lugar de interlocutor privilegiado desses países. Para isso, contamos com a vantagem de proximidade geográfica e cultural. Uma política de mais conhecimento mútuo, mais cooperação e mais comércio, além de todas as vantagens externas, fará com que o Brasil se torne mais consciente de si mesmo e de seu passado. Ao contrário do que ocorria ainda em 1974, já se pode dizer que hoje se generalizou no Brasil a percepção de que o diálogo com a África é importante para nós e que nele teremos também algo a ouvir de nossos parceiros.

Com relação às demais áreas de interesse para o Brasil, não poderei, hoje, senão fazer uma referência muito breve. A Ásia – com a exceção do Japão – é, ainda, uma fronteira em expansão para a diplomacia brasileira, fronteira essa que deve ser explorada a fundo na próxima década. A revolução contemporânea nos meios de comunicação e transporte torna mais próximos de nós os países asiáticos, o que nos deve estimular a criar enquadramentos institucionais que favoreçam o desenvolvimento de nossas relações. No panorama asiático, o Japão ocupa lugar especial graças ao seu desenvolvimento e a importância dos laços que com ele mantemos. Nossas relações econômicas progridem em ritmo acelerado, mas muito poderá ser feito ainda no terreno do comércio, dos investimentos e de transferência de tecnologia.

O mundo socialista é, por sua vez, extremamente rico em perspectivas comerciais para o Brasil. Curiosamente, ao contrário do que ocorre com a Europa Ocidental, nossas relações

com os países socialistas tendiam a se reduzir ao domínio do desentendimento político e, em consequência, vegetavam sob o signo do afastamento progressivo. Hoje, essa situação começou a ser revertida e as relações econômicas avançam em direção a níveis mais satisfatórios. Em algum momento, se tiverem andamento os processos de autonomia interna do mundo socialista, será necessário reexaminar a possibilidade de um diálogo mais fluido com países daquela área, o que é, sem dúvida, importante, quando se discutem problemas centrais da política internacional contemporânea.

Neste quadro amplo e complexo, de que mencionei apenas algumas características mais salientes ou mais atuais, quais seriam as principais obrigações da diplomacia brasileira?

Com base em nossa experiência recente, diria eu que a primeira e principal obrigação da diplomacia do Brasil é a da autenticidade. A política externa brasileira, para ser autenticamente nossa, deve refletir as preocupações, os interesses e aspirações do nosso país. Essa autenticidade, essa capacidade de expressar-se, sem distorções ou mimetismos, é que legitima a nossa política externa e que atrai para ela o respeito de que ela, hoje, desfruta.

Em segundo lugar, a diplomacia brasileira tem a obrigação da eficácia e, para bem cumpri-la, deve criar condições para que possa renovar-se permanentemente. Tanto no nível conceitual, quanto no de execução, o Itamaraty deve estar capacitado a ajustar-se às novas realidades interna e externa.

Finalmente, a terceira obrigação é de participação. Como país de vocação ecumênica e como sociedade livre e aberta, não pode o Brasil isolar-se do que se passa no mundo. Mas nossa aceitação da contribuição externa, nosso esforço mesmo de captá-la em tudo que possa trazer de positivo para o nosso desenvolvimento e soberania,

deve ser equilibrada pelo exercício de nossa capacidade de ascender progressivamente aos mecanismos decisórios internacionais.

Os valores da autenticidade, eficácia e participação estarão na base da diplomacia brasileira na década que se avizinha e na qual devemos dar os passos essenciais para a consolidação definitiva de nosso processo de desenvolvimento e de independência.

SEGUNDA PARTE



**O PRAGMATISMO RESPONSÁVEL
NA PERSPECTIVA DOS DIPLOMATAS**



O “PRAGMATISMO RESPONSÁVEL”¹

Luiz Augusto Pereira Souto Maior

O governo do general Ernesto Geisel representou um claro ponto de inflexão na política internacional que, com algumas diferenças de matiz entre os três períodos presidenciais anteriores, vinha sendo seguida pelo Brasil desde a intervenção militar² de 1964. A ênfase na identificação ideológica com o bloco político-militar ocidental, que caracterizara o governo Castelo Branco e que apenas fora atenuada durante a gestão do marechal Costa e Silva, cedeu lugar a uma orientação mais pragmática. A nova linha de atuação diplomática passou a dar prioridade aos interesses nacionais autonomamente definidos, rejeitando um alinhamento automático e apriorístico com o Mundo Ocidental, com cujos valores declarava, entretanto, seguir identificando-se. No dizer de Helio Jaguaribe, a diplomacia do período Geisel-Silveira³ “livrou o país da alienação da política de fronteiras ideológicas e de

1 SOUTO MAIOR, Luiz Augusto P. O “pragmatismo responsável”. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa*, v. 1. 5ª ed. São Paulo: Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 1999, p. 337-360.

2 Neste artigo, empregarei expressões como “intervenção militar” ou “movimento militar”, em vez de “revolução” ou “golpe”. A primeira me parece exagerada e autolaudatória; a segunda, algo simplista. Conforme comenta Dreifuss, “a ação da elite orgânica diferencia o movimento de classe que levou à intervenção de 1º de abril, de um mero golpe militar”. Cf. DREIFUSS, René Armand, 1964: a conquista do Estado, Vozes, 3ª edição, Petrópolis, 1981, p. 483.

3 Antonio Francisco Azeredo da Silveira, Ministro das Relações Exteriores durante o governo Geisel.

alinhamento automático com os Estados Unidos a que o tinham lamentavelmente submetido os anteriores governos militares, instaurando uma política externa independente, pragmaticamente a serviço dos interesses nacionais”⁴.

Tal mudança, claramente perceptível numa comparação dos discursos políticos dos dois períodos, não se fez, porém, de maneira contundente. As atitudes concretas, a percepção do quadro internacional e os posicionamentos frente a problemas específicos revelam uma mudança radical, mas o discurso dos responsáveis pela condução da política externa do período procura ser, sobretudo, didático.

Em julho de 1964, o presidente Castelo Branco ditava, numa cerimônia de entrega de diplomas aos novos diplomatas, a linha doutrinária da política externa do movimento militar que o levava ao governo: “No presente contexto de uma confrontação de poder bipolar, com radical divórcio político ideológico entre os dois centros, a preservação da independência pressupõe a aceitação de um certo grau de interdependência, quer no campo militar, quer no econômico, quer no político”. E adiante, ... “a política externa não pode esquecer que fizemos uma opção básica, da qual decorre uma fidelidade cultural e política ao sistema democrático ocidental”⁵. Dificilmente se poderia ser mais claro.

Em 19 de março de 1974, em discurso pronunciado por ocasião da primeira reunião ministerial do seu governo⁶, o presidente Ernesto Geisel introduz a noção de “pragmatismo responsável” como princípio norteador da política externa do

4 Cf. “Apogeu e crise do sistema”. Encarte de Veja, n. 769.

5 CASTELO BRANCO, Humberto de Alencar. *A diplomacia da revolução*. Discurso pronunciado por ocasião da entrega de diplomas aos candidatos aprovados por concurso à carreira de diplomata, em 31 de julho de 1964.

6 Discurso do presidente Geisel na primeira reunião ministerial realizada no Palácio do Planalto, Brasília, em 19 de abril de 1974, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, ano 1, n. 1, p. 9.

período recém-iniciado e estabelece como tarefa prioritária da diplomacia brasileira promover “nosso relacionamento com as nações irmãs da circunvizinhança, de aquém e além-mar”. Prossegue assinalando que a nossa diplomacia estará, “a serviço, em particular, dos interesses do nosso comércio exterior, da garantia do suprimento adequado de matérias-primas e produtos essenciais e do acesso à tecnologia mais atualizada de que não dispomos ainda...”. Para tanto, far-se-ão, “... com prudência e tato, mas com firmeza, as opções e realinhamentos necessários”. A fala presidencial, destinada a traçar diretrizes gerais de governo e não a tratar especificamente de política externa, pouco elabora sobre os conceitos emitidos. Várias inovações já se deixam, porém, entrever nessa declaração inicial. Elas serão mais amplamente desenvolvidas em manifestações ulteriores de responsáveis pela condução da nossa política externa, especialmente do ministro das Relações Exteriores da época, embaixador Antonio Francisco Azeredo da Silveira.

A ideia de uma política externa pragmática – fosse tal pragmatismo “responsável” ou não – e de uma prioridade ao relacionamento com nações latino-americanas e africanas afasta-se claramente do discurso de Castelo Branco, antes citado, e mais ainda do conceito de “fronteiras ideológicas”, até então aceito pela “diplomacia da Revolução”. Afasta-se também do tradicional apoio político ao colonialismo português na África, que tinha prejudicado nossos esforços anteriores de aproximação com os países daquele continente. Contraste-se a declaração concisa e não qualificada de Geisel com a advertência de Castelo Branco: “Qualquer política realista de descolonização não pode desconhecer nem o problema específico de Portugal, nem os perigos de um desengajamento prematuro do Ocidente”⁷. Note-se que o discurso de Geisel foi

7 CASTELO BRANCO, H. C., *op. cit.*

pronunciado mais de um mês antes da revolução de 25 de abril, em Portugal, que levaria, entre outras coisas, ao encerramento da política colonial daquele país. Não se tratava, pois, de uma nova forma de alinhamento com a política de Lisboa, mas antes de uma genuína mudança da orientação diplomática brasileira, que passou a dar prioridade ao relacionamento com os países africanos.

Enquanto a prioridade geográfica é dada à América Latina e à África, a primazia temática é explicitamente atribuída às questões econômicas. A menção aos problemas de comércio exterior, de suprimento de produtos essenciais e de acesso à tecnologia ainda não disponível internamente prenuncia, de certa forma, as futuras divergências comerciais, os esforços diplomáticos junto a países supridores de petróleo da América Latina e do Oriente Médio, bem como os entendimentos com a República Federal da Alemanha. No espaço de um parágrafo, dificilmente se poderia ser mais incisivo quanto à escala de prioridade do novo governo. Na defesa dos interesses econômicos referidos, declara-se o presidente recém-empossado disposto a fazer “as opções e realinhamentos indispensáveis” na política externa do país.

Esta definição de diretrizes feita quatro dias depois da posse deixa bastante claro que a política externa que se desenvolveria durante o quinquênio 1974-1979 não resultou de meras reações a situações supervenientes. Ao iniciar-se o novo período presidencial, os dirigentes recém-empossados já revelavam uma nova visão da posição do Brasil no contexto internacional – uma visão que contrastava nitidamente com a orientação dos outros governos pós-1964. Resta examinar em que consistiam esta nova percepção e a política internacional dela resultante, procurar explicar esta mudança num governo apoiado essencialmente pelas mesmas forças políticas e sociais que os três anteriores e analisar o desenvolvimento da nova política e os resultados alcançados.

Já em seu discurso de posse, o novo ministro das Relações Exteriores deixara clara a disposição do governo recém-empossado de seguir uma linha diplomática mais afirmativa: “... o Brasil caminha de um passado onde ainda era possível o conformismo das projeções pessimistas e a resignação dos destinos inespecíficos para um futuro, já imediato, onde a autoconfiança será o reflexo e não a base de expressões inequívocas de grandeza nacional”⁸. Não se trataria mais de aceitar um “destino inespecífico” no seio de uma grande aliança ocidental, mas antes de traçar o próprio caminho com a autoconfiança gerada pela “grandeza nacional”, tal como então percebida. A base a partir da qual se projetaria internacionalmente este esforço de autoafirmação seria a América Latina, onde o Brasil negava ter qualquer aspiração hegemônica, mas onde declaradamente pretendia desempenhar um papel protagonista: “O Brasil pode e deve ser um dos catalisadores do diálogo que já está em curso, do qual deverá resultar, cada vez mais nítida, uma genuína expressão de vontade latino-americana que se projete no continente e no mundo”⁹. Cuidadosamente, o novo governo não se propunha a liderar um movimento latino-americano ou, menos ainda, ser, naquele diálogo, o porta-voz da região. Declarava-se, porém, firmemente disposto a ser “um dos catalisadores” do processo. Tal posicionamento deixava claramente perceber que a política de aproximação com a América Latina, embora importante em si mesma, não perdia de vista o quadro mundial nem limitava as aspirações de atuação internacional do Brasil ao âmbito regional: “Elevado nas dimensões da sua economia e do seu poder nacional, projetando-se num mundo onde se estreita a convivência entre as nações, não será possível ao Brasil alhear-se do que ocorre em outras áreas...”¹⁰. A prioridade atribuída à região não prejudicava,

8 AZEREDO DA SILVEIRA, Antonio Francisco. Discurso de posse. *Resenha de Política Exterior*, v. 1.

9 AZEREDO DA SILVEIRA, A. F., *op. cit.*

10 AZEREDO DA SILVEIRA, A. F., *op. cit.*

pois, o caráter “ecumênico” tão reiteradamente atribuído à política externa do novo governo pelos próprios responsáveis pela sua condução.

A intenção de atuar na cena internacional e de utilizar, para tanto, a capacidade de mobilização regional do país surge, assim, nitidamente, nas primeiras manifestações dos novos dirigentes da política externa brasileira. Cabe examinar com que objetivos. Aqui também as manifestações são bastante explícitas: “... a política exterior do governo brasileiro, hoje assinalada pela busca do desenvolvimento econômico e social – em que deve repousar a segurança do país –, se caracteriza pelo claríssimo propósito de abrir para o país as opções do futuro e de preservá-las integralmente”¹¹.

A visão política estratégica do novo governo parece, assim, clara. O Brasil é um país ainda em desenvolvimento, mas com enormes potencialidades, já senhor de uma economia de consideráveis dimensões, e de clara capacidade de atuação externa, sobretudo – mas não apenas – no plano regional. A realização de suas virtualidades de crescimento econômico e – de afirmação nacional estão, porém, parcialmente condicionadas pelo contexto internacional, num mundo em que “crescentemente se estreita a convivência entre as nações”. Tal percepção atribui implicitamente à diplomacia brasileira um papel saliente na consecução do principal objetivo nacional – o desenvolvimento econômico e social do país, percebido como base da segurança nacional. Como assinala Silveira em entrevista concedida a uma cadeia de rádio e televisão em 28 de março de 1974, não se trata mais de repetir o que fez o barão do Rio Branco – por fundamental que tenha sido a sua obra naquela fase da história brasileira¹² –, mas sim de contribuir para o desenvolvimento econômico e social do

11 AZEREDO DA SILVEIRA, A. F., *op. cit.*

12 Cf. *Resenha de Política Exterior*, v. I.

Brasil. Tudo isto leva, porém, a duas consequências das quais o novo governo parece ter tido plena consciência. A primeira é a necessidade de uma política de aproximação com os demais países em desenvolvimento, “principais vítimas da ordem econômica que emanou (das conferências de Bretton Woods e de Havana) e (que), por essa mesma razão, há mais de dez anos, lutam por uma transformação da estrutura comercial e financeira mundial”¹³. Tal aproximação surgira, na verdade, antes de 1964 e, de modo geral, se mantivera nos foros econômicos internacionais, mas sofrera, desde então, consideráveis desgastes na área política. A segunda consequência era a aceitação de um certo grau de fricção com as grandes potências econômicas, principais beneficiárias da ordem internacional que se desejava modificar. Esta área de divergência provável, que na maior parte dos casos esteve circunscrita ao plano econômico, extravasou frequentemente para o político no caso dos Estados Unidos, como se verá adiante. A consciência desse desenvolvimento potencial transparece nas análises de Silveira já na fase inicial da sua gestão. Em 27 de maio de 1974, em conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra, refere-se ele a um “capítulo inteiramente novo no quadro geral das relações entre os dois países”, no qual o Brasil não mais teria “a preocupação seja de concordar, seja de discordar”¹⁴ de Washington.

Assim, a eleição do desenvolvimento econômico e social como objetivo político primordial e a percepção da ordem internacional vigente como obstáculo à consecução daquela meta levam a uma linha de atuação diplomática em que as posições dos demais países em desenvolvimento – especialmente as de ordem econômica, mas inevitavelmente também as de natureza política – passam a ser um fator relevante. Nada indica, porém, que tal aproximação com as

13 AZEREDO DA SILVEIRA, Antonio Francisco. Discurso no IV Período de Sessões da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, Atlanta-Georgia, 20 de abril de 1974.

14 AZEREDO DA SILVEIRA, Antonio Francisco. Conferência na Escola Superior de Guerra, mimeo.

demais nações pobres tenha sido considerada como um objetivo em si. Ao que tudo faz crer, ela teria sido antes a tática considerada eficaz para a consecução de uma meta julgada importante para o interesse nacional – a modificação da ordem econômica mundial. Tal interpretação parece corroborada pelo fato de o governo Geisel sempre ter-se furtado a aderir ao Movimento Não Alinhado (MNA), ao qual pertencia a grande maioria dos países em desenvolvimento. Em outras palavras, a cooperação com aqueles países é abrangente na área econômica, onde visa a um objetivo global. Em contraste, no plano político, ela é seletiva, relacionando-se mais frequentemente com objetivos regionais brasileiros ou com determinadas teses do nosso ideário político-diplomático, tais como a descolonização e a não discriminação. A principal inovação é que, nesses casos, o Brasil passa a atuar sem as inibições de que haviam padecido os seus antecessores mais próximos. Como observam Roett e Perry, a posição brasileira, “... as opposed to the tendency during the Quadros-Goulart years, ... is tactical and not ideological. The intent now is not simply to achieve leadership of the Third World but rather to employ ties with these nations as a lever to achieve Brazil’s definitive elevation to the status of a developed nation”¹⁵.

Da mesma forma que a aproximação com os países em desenvolvimento, as divergências e dificuldades com os industrializados, especialmente os Estados Unidos, parecem ter sido mero subproduto de um programa de governo dirigido para o desenvolvimento econômico e social e para a conquista de um maior espaço de atuação diplomática. Tal interpretação é corroborada pela preocupação da diplomacia brasileira em estabelecer canais privilegiados de consulta com os principais países desenvolvidos através dos chamados “memorandos de entendimento”, que estabeleciam reuniões periódicas de consulta com países como

15 ROETT, Riordan; PERRY, William. Recent trends in Brazilian foreign policy. *The world today*, ago. 1977, p. 303.

a França, o Reino Unido, a República Federal da Alemanha e os Estados Unidos. Tais instrumentos reafirmavam a solidariedade básica do Brasil com o bloco ocidental ao mesmo tempo em que facilitavam a discussão bilateral de temas de interesse comum com países cuja cooperação era importante, mas com os quais a orientação do novo governo criava certa probabilidade de divergência tópicas. Finalmente – e isto parece ter tido certa relevância para os responsáveis pela nossa política externa – tais memorandos de entendimento representavam o reconhecimento da importância internacional do Brasil pelas principais potências ocidentais. A diferença entre divergências tópicas, ainda que frequentes, e animosidade sistemática nem sempre foi, porém, claramente percebida. Skidmore, por exemplo, afirma que Silveira alimentava um “antagonismo pessoal aos Estados Unidos”¹⁶, circunstâncias que, se verdadeira, teria certamente influenciado a política internacional do país no período em exame. Não tendo evidência documental dessa alegada animosidade, nem o exame da política exterior brasileira da época parece confirmar a interpretação do historiador americano.

Antes de examinar de que maneira o “pragmatismo responsável” se traduziu em termos de atuação diplomática efetiva, convém colocá-lo no contexto do Brasil de 1974-1979.

O rótulo atribuído por Geisel à política externa do seu governo é algo canhestro, reunindo um conceito funcional e uma qualificação ética aparentemente desnecessária. Se a política externa, como toda política entendida no seu sentido operacional, é pragmática, porque esclarecer que tal pragmatismo seria, neste caso, exercido de maneira “responsável”? A resposta parece encontrar-se no plano interno, não no externo. O pragmatismo diplomático do governo Geisel terá de ser “responsável” da mesma forma que a

16 SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 384.

sua abertura democrática terá de ser “lenta, gradual e segura”. Os condutores da nossa política externa não poderiam abraçar, de maneira completa e não qualificada, uma linha de política externa pragmática – em contraste com a orientação ideológica dos governos militares anteriores – da transição rápida e imediata para a plena democracia. O pragmatismo diplomático tinha de ser “responsável”, da mesma forma que a abertura democrática tinha de ser lenta para ser segura. Pelo menos, esta teria sido a percepção das autoridades da época¹⁷.

Tal percepção também explica o sentido didático que o novo governo geralmente imprimiu ao seu discurso em matéria de política internacional. A já citada conferência de Silveira na Escola Superior de Guerra (ESG), em 27 de abril de 1974, é ilustrativa. Dizia o então ministro das Relações Exteriores: “Qualquer política externa – conceituada aqui no seu sentido operacional de conjunto de diretrizes de ação diplomática – tem uma validade necessariamente limitada no tempo, muito mais limitada do que a dos interesses nacionais cuja defesa constitui o seu objetivo”. Assim, uma mudança de política externa não significaria uma mudança de percepção dos interesses nacionais, mas simplesmente uma mudança tática destinada a melhor defender estes mesmos interesses numa conjuntura internacional diferente. E como que para não deixar dúvidas sobre a sua mensagem, prossegue: “... num mundo em constante mutação, não há coincidências permanentes nem divergências perenes”... “Nestas condições, não pode haver alinhamentos automáticos, porque o objeto da ação diplomática não são países, mas situações”¹⁸. Assim, o término da atitude de “alinhamento automático” como Mundo Ocidental não resultava

17 Recorde-se a respeito que o general Sylvio Frota, em manifesto que foi publicado pela imprensa em 13 de outubro de 1977, ao acusar o governo de complacência criminoso com a infiltração comunista, ataca fortemente o reconhecimento pelo Brasil da República Popular da China, em 1974, e do governo marxista da Angola, em 1975. Cf. SKIDMORE, op. cit., p. 387.

18 AZEREDO DA SILVEIRA, op. cit., mimeo.

de uma apostasia, mas simplesmente do exercício normal de uma atividade diplomática profissional e competente. Tudo isso pode parecer óbvio e certamente não era novo. Lord Palmerston dissera quase exatamente o mesmo em 1848: “Não temos aliados eternos nem inimigos perpétuos. Nossos interesses são eternos”. A decisão de, numa das primeiras exposições sobre política exterior, feita diante de uma audiência politicamente significativa como a propiciada pela ESG, elaborar sobre o que deveria ser evidente parece derivar, pois, do cuidado de explicar a lógica do que ia ser feito daí para a frente.

Em suma, a nova política externa brasileira não surgiu como resultado de um debate, o que seria pouco coerente com a natureza do regime então vigente e com a própria personalidade de um presidente conhecido pela consciência da própria autoridade. Tudo indica, porém, ter havido uma preocupação de esclarecer – quase diria de educar – aqueles segmentos das forças políticas ligadas ao movimento de 1964 que poderiam não compreender as novas diretrizes da diplomacia brasileira. A necessidade política – em todo caso, certamente a conveniência – de tal esforço didático é facilmente compreensível. O que é menos aparente é porque os novos governantes, geralmente “castelistas”, fizeram uma opção de política internacional tão contrastante com a dos governos militares anteriores, especialmente o de Castelo Branco.

O Brasil de 1974 era substancialmente diferente do de 1964 tanto nos aspectos objetivos da sua economia quanto na atitude dos seus governantes e na maneira como a nação brasileira parecia encarar as potencialidades do país no plano internacional.

Em 1963, a inserção do Brasil na economia internacional tinha alcançado um dos pontos mais baixos deste século. As importações do país, medidas como parcela do produto interno bruto, haviam caído a níveis inferiores aos da média do período 1940-1946, em

plena Segunda Guerra Mundial¹⁹. Tal situação deveria persistir – e mesmo acentuar-se – nos dois anos seguintes, já em pleno regime militar, tendo o coeficiente de importação chegado, em 1965, a meros 4,5%. Esta cifra deveria, entretanto, dobrar até 1973. Do lado das exportações, os dados revelam uma situação análoga, de limitado engajamento na cena econômica internacional, quando se instaurou o regime militar. Em 1964, as exportações brasileiras não atingiam 1,5 bilhão de dólares, dos quais mais da metade representada pelas vendas de café. Em 1973, as nossas exportações tinham mais do que quadruplicado (6,2 bilhões de dólares) e a participação do café baixara para menos de 25%, enquanto a participação de produtos novos, como o complexo soja e os manufaturados, aumentava consideravelmente. Ao mesmo tempo, o esforço para manter um crescimento econômico altamente intensivo de importações acarretava um forte incremento da dívida externa, que triplicou entre 1969 e 1973, passando de 4,4 para 12,6 bilhões de dólares. Em suma, ao assumir o governo, em março de 1974, Geisel encontrou um país muito mais exposto ao jogo das forças econômicas internacionais do que aquele cujo controle os militares haviam tomado dez anos antes. E a diferença não era apenas quantitativa, expressa no volume do nosso comércio exterior. A diversificação da sua pauta de exportações passara a colocar o Brasil em frequente atrito com os grandes países industrializados. Os problemas que passáramos a encontrar com os Estados Unidos e a Comunidade Econômica Europeia no tocante às nossas exportações de calçados, têxteis, produtos siderúrgicos e soja, para citar alguns exemplos notórios, ilustram bem as dificuldades específicas com as quais o Brasil se defrontava na década de 70 e que não se faziam sentir dez anos antes. Tais problemas vinham reforçar e dar uma dimensão

19 Em 1963, o coeficiente de exportação do Brasil foi de 6,7%, comparado com 7,2% em 40-46. Cf. CLINE, William. O Brasil como potência econômica emergente. In: *O Brasil na década de setenta*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

concreta à posição há muito já assumida pelo Brasil de defender, em coordenação com outros países em desenvolvimento, a mudança das regras do jogo econômico internacional, de modo a torná-las mais equitativas. Em síntese, as condições objetivas do país colocavam os seus governantes diante do dilema de se definirem entre qual dos dois grandes conflitos mundiais era mais relevante para a atuação político-diplomática brasileira – o confronto político, ideológico e militar entre os blocos capitalista e socialista ou o choque de interesses criado pelo hiato econômico entre países ricos e países pobres. A decisão de dar primazia a este último está na raiz das mudanças que caracterizaram a política externa do governo Geisel.

Mas nem só as condições objetivas do país se haviam modificado desde 1964. Fatores políticos externos e internos contribuíam para mudar a atitude dos próprios governantes. O relativo abrandamento da Guerra Fria e a cautelosa aproximação entre os Estados Unidos e a China, embora não caracterizassem um entendimento entre os dois blocos, contrastavam com o clima dominante na primeira metade da década de 60, com episódios como a crise dos mísseis soviéticos em Cuba, em 1962, e a explosão da bomba nuclear chinesa, em 1964. Era quase inevitável que a atenuação do confronto entre os países líderes dos dois grandes blocos político-militares se traduzisse em algum arrefecimento do zelo ideológico do *establishment* militar brasileiro, ou pelo menos dos seus elementos mais moderados. Tudo isto era reforçado pela consciência do desgaste que dez anos de exercício indevido de um poder discricionário acarretara para os militares frente à sociedade civil. Evidentemente, tais condicionantes não afetam de maneira uniforme todos os segmentos das Forças Armadas. As diferenças de percepção entre os elementos moderados e a chamada “linha dura” eram notórias, por mais que o espírito corporativo procurasse disfarçá-las para uso externo. Também eram conhecidos os

matizes de orientação entre os grupos que Alfred Stepan descreve como “os militares enquanto governo”, “a comunidade descreve como ‘os militares enquanto governo’, ‘a comunidade de segurança’ e ‘os militares enquanto instituição’”²⁰. No tocante aos problemas internacionais, tais diferenças foram ilustradas de maneira aguda pela crítica do general Frota, em seu manifesto de outubro de 1977, ao reconhecimento diplomático da República Popular da China e ao estabelecimento de relações diplomáticas com o governo marxista de Angola. Em qualquer hipótese, todos os segmentos das forças armadas, por convicção ou por considerações táticas, tiveram atitude afetada pelas circunstâncias políticas e econômicas antes indicadas. Na ausência de fatos nacionais ou internacionais conducentes a um recrudescimento do fervor ideológico, tornou-se difícil à linha dura opor-se frontalmente a uma orientação de política externa perceptivelmente consentânea aos interesses econômicos nacionais e que o próprio governo tinha o cuidado de explicar didaticamente a cada oportunidade.

Outro fator que contribuiu para facilitar a adoção de uma política externa de afirmação nacional foi sem dúvida o otimismo da opinião pública quanto à potencialidade internacional do país. É certo que existia considerável insatisfação com a continuidade de um regime de força, cujas promessas de liberalização não eram cumpridas com a celeridade desejada e sofriam mesmo ocasionais retrocessos. Também é certo que a permanência de enormes desigualdades econômicas e sociais delineavam um quadro nacional com aspectos altamente insatisfatórios. Não é menos certo, porém, que as altas taxas de crescimento econômico verificadas desde 1968 atenuavam consideravelmente a percepção destes aspectos negativos. Os benefícios do incremento do produto interno continuavam a ser distribuídos de maneira nada equitativa, mas todos

20 STEPAN, Alfred. *Os militares: da abertura à Nova República*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

– ou quase todos – deles recebiam algum quinhão. Problemas macroeconômicos que viriam a ter consequências nefastas nos anos 80, como o aumento da inflação e do endividamento externo, ainda não haviam feito sentir os seus efeitos de maneira capaz de sensibilizar o conjunto da população. Mesmo uma inflação da ordem de 40% ao ano, como a verificada em 1978, ainda podia ser suportada pelo país sem grandes distorções de preços relativos, graças aos mecanismos de indexação e de minidesvalorizações cambiais então vigentes. O peso do serviço da dívida externa, embora crescente, só veio a tornar-se intolerável nos anos seguintes, em parte como consequência da recessão internacional, da elevação das taxas internacionais de juros e da queda da inflação nos Estados Unidos²¹. Assim, as críticas da imprensa da época eram, de modo geral, dirigidas primordialmente a problemas de política interna. A política externa, quando atacada, o era mais em relação a episódios específicos do que em suas linhas mestras.

Resta examinar, ainda que de maneira apenas ilustrativa e sucinta, em que medida a nossa conduta diplomática nas principais áreas de atuação do país durante o período 1974-1979 revela um arcabouço de política internacional coerente com o discurso que vimos examinando até agora.

AS RELAÇÕES COM A ÁFRICA

O estreitamento de relações com os países da África subsaariana não é, evidentemente, uma criação do governo Geisel. A ideia teve considerável relevo no quadro da “política exterior independente” e, em tese, foi aceita inclusive pelo regime militar. Em plena ditadura, o embaixador Mario Gibson Barbosa, ministro

21 Cf. CONESA, Eduardo. Le déficit budgétaire des Etats Unis et la crise de la dette extérieure latino-américaine. *Problèmes d'Amérique Latine*, n. 88, 2º trimestre de 1988.

das Relações Exteriores do governo Médici, tomou iniciativas neste sentido.

O mérito do “pragmatismo responsável”, no que se refere às relações Brasil-África, foi liberar a política brasileira naquela região das inibições ideológicas que, na prática, tinham prejudicado até então um acercamento efetivo entre o nosso país e a “circunvizinhança de além-mar”. A advertência de Castello Branco de que uma política de descolonização deveria atentar para o “perigo” de um desengajamento “premature” do Ocidente e para o “problema específico de Portugal” tinha marcado, explícita ou implicitamente, a nossa política internacional, dificultando um relacionamento mais íntimo com países que viam no colonialismo o seu problema fundamental. A atitude de Brasília em relação aos territórios que Portugal ainda tratava como “províncias ultramarinas” era, pois, o ponto mais delicado em qualquer política de acercamento com as nações africanas.

A revolução de 25 de abril de 1974, ao pôr termo à política colonial de Lisboa, veio facilitar em parte a mudança de rumo já implícita nas declarações do novo governo brasileiro: o “problema específico de Portugal” deixou de existir. Por outro lado, explicitou-se a divergência com a posição dos principais países ocidentais, especialmente os Estados Unidos, com relação a Angola e Moçambique.

A decisão de Lisboa e do Movimento Popular para a Libertação de Angola (MPLA), de orientação marxista, de estabelecer um período de transição ao fim do qual o governo seria transferido àquele movimento de emancipação colocou os dirigentes brasileiros diante de uma opção que, no quadro político da época, era delicada. Tratava-se de estabelecer desde logo um relacionamento político com o MPLA ou de aceitar a linha defendida por Washington, que, juntamente com a África do Sul, apoiava o movimento

independentista rival, a UNITA. Também em Moçambique, um grupo de orientação marxista, a FRELIMO, preparava-se para assumir o poder. Assim, os acontecimentos em Portugal e na África colocaram o novo governo brasileiro, logo nos primeiros meses do seu mandato, diante de um teste de coerência com o seu discurso político-diplomático.

Dentro da nova ótica do governo brasileiro, a situação era clara. Negar o reconhecimento a governos em via de constituição nas antigas “províncias” – ou sequer hesitar em reconhecê-los – seria repetir os erros do passado, dando prioridade à solidariedade com o Ocidente sobre as aspirações nacionais dos povos angolano e moçambicano. Tal atitude certamente não seria compreendida nem nos países diretamente interessados nem nas demais nações da África negra. A opção era, portanto, entre uma divergência, talvez um atrito passageiro, com alguns países ocidentais, especialmente os Estados Unidos, ou um dano maior às relações com a África – possivelmente o seu comprometimento por vários anos.

No empenho de recuperar o terreno perdido no passado e de assegurar-se uma presença política e econômica no novo país, o Brasil, ainda durante a transição de uma autoridade portuguesa para uma angolana, estabeleceu uma representação política especial em Luanda, que se transformaria, logo depois de formalizada a independência, na nossa Embaixada em Angola.

O episódio ilustra bem a orientação que seguiria o novo governo, não somente em suas relações com a África negra, mas também face às postulações das grandes potências ocidentais. A aproximação com as nações africanas não deveria ficar, porém, no plano das iniciativas mais ou menos simbólicas, por importantes que fosse no contexto da época. Houve um esforço palpável de dar alcance prático a tal acercamento, com a abertura de Embaixadas e agências bancárias, o fomento do comércio e os

esforços de cooperação técnica. Neste sentido, a nova desenvoltura política do governo brasileiro complementava as possibilidades criadas pelo desenvolvimento econômico do país, que podia oferecer aos africanos oportunidades de complementação econômica certamente inexistente na época da “política externa independente”.

RELAÇÕES COM A AMÉRICA LATINA

Em contraste com o ocorrido no caso da aproximação com a África, o enfoque pragmático da nova política externa brasileira não tornou necessária, no trato dos problemas latino-americanos, uma ruptura com a orientação diplomática seguida pelo país no seu passado recente. O que se observou foi, antes, o desenvolvimento de uma linha de atuação que tinha presentes muitas das motivações tradicionais da política intracontinental do país, embora procedendo a um reexame dessas relações à luz das mudanças do quadro internacional e das condições objetivas do próprio país.

As linhas mestras da nossa política regional – tais como a preservação do *status quo* territorial e a solução negociada de quaisquer litígios, o cuidado em evitar a formação de blocos confrontativos sub-regionais e a preocupação com a estabilidade e o equilíbrio de relacionamentos na bacia do Prata – permanecem válidas. Em alguns casos, longe de ser erodidas, elas foram reforçadas pela percepção que tinha o novo governo do quadro internacional e dos interesses externos do país. Ao mesmo tempo, o abandono pelo governo Geisel de uma orientação diplomática essencialmente ideológica e sua disposição de promover um retorno gradual à democracia facilitaram a aproximação com regimes cuja desconfiança em relação ao Brasil tinha sido exacerbada por considerações doutrinárias.

Ao iniciar seu mandato, o novo governo teve sua atenção solicitada predominantemente pela bacia do Prata. O Tratado de Itaipu, de abril de 1973, marcou um passo da maior importância nas relações paraguaio-brasileiras. A sua execução, através da entidade binacional instalada em maio de 1974, contribuiu de maneira decisiva para a consecução do objetivo brasileiro de criar com aquele país vizinho vínculos econômicos suficientemente fortes para sobreviver a eventuais flutuações políticas em Assunção, dando assim maior estabilidade ao bom relacionamento entre os dois países. Tudo isto tinha, porém, gerado uma reação negativa do lado da Argentina, que passou a desenvolver uma campanha extremamente ativa com o objetivo de invalidar nos organismos multilaterais os princípios relativos ao aproveitamento internacional das águas de rios de curso sucessivo, aceitos na Declaração de Assunção, em 1971. A divergência só viria a ser resolvida em 1979, já no governo Figueiredo. Por outro lado, a assinatura do Tratado de Limites do Rio da Prata, em novembro de 1973, e do Convênio de Cooperação Econômica, em agosto de 1974, entre o Uruguai e a Argentina foram percebidas em Brasília como suscetíveis de romper o equilíbrio do relacionamento entre os três países. Do ponto de vista brasileiro, tal equilíbrio foi restabelecido através do Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio entre o Uruguai e o Brasil, em junho de 1975. Ao mesmo tempo, empenhava-se o Brasil em ampliar seus laços com a Bolívia, sempre dentro da linha de estabelecer com seus vizinhos do Prata vínculos econômicos capazes de sobreviver a eventuais oscilações na política interna desses países. Tratava-se de assegurar a compra de gás boliviano pelo Brasil e a criação de um polo industrial na região de Santa Cruz, que também encontraria no Brasil mercado assegurado para uma parte da sua produção. O acordo respectivo

foi firmado, embora seus objetivos econômicos não tenham chegado a concretizar-se^{22, 23}.

Como se vê, a primeira fase do governo Geisel foi marcada, no que se refere às relações com a América Latina, por uma intensa atividade em que estavam presentes as tradicionais preocupações com o equilíbrio dos relacionamentos dentro da bacia do Prata. Parece também evidente o objetivo de Brasília de criar condições de estabilidade dos seus vínculos com esses países. Tais motivações nada tinham de novo, porém os instrumentos de ação utilizados representam uma adaptação às novas condições de pujança – e também de debilidade – econômica do país. Tratou-se de usar o potencial do Brasil para viabilizar a realização de grandes obras em países como o Paraguai e a Bolívia, mas também de aproveitar a nossa vulnerabilidade energética para reforçar as ligações com estes países, assegurando-lhes mercado para o produto daquelas obras.

Não foi, porém, no Prata que este esforço de adaptação de velhas preocupações a novas realidades se desenvolveu de maneira mais inovadora. Desde que se encerrara a fase de definição formal das nossas fronteiras, as relações com os países setentrionais da América do Sul tinham constituído uma espécie de remanso da política regional brasileira. Duas formidáveis barreiras físicas – os Andes e a floresta amazônica – e um vasto vazio demográfico tinham tradicionalmente separado o Brasil dos seus vizinhos amazônicos. Estes fatores geográficos tinham reforçado o alheamento inicialmente criado pela atração exercida pelos grandes centros internacionais sobre as economias periféricas. O Brasil

22 Para uma apresentação oficial, porém relativamente franca e abrangente, da posição de Brasília em relação à América Latina, ver duas conferências do então ministro das Relações Exteriores, Azeredo da Silveira: a primeira, de 30 de julho de 1975, pronunciada no EMFA; a segunda, de 14 de agosto do mesmo ano, feita por ocasião da inauguração do Centro de Documentação sobre a América Latina, da Universidade de São Paulo.

23 N.E.: Construção do gasoduto Brasil-Bolívia realizada durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

e os países da área amazônica tinham assim atendido a voltar-se para os respectivos oceanos – o Atlântico e o Pacífico – e a dar-se mutuamente as costas. A tendência dos referidos países para ver no Amazonas uma “saída para o Atlântico” e não um vínculo de integração continental ilustra bem tal situação²⁴. No caso do Brasil, esta atitude de “cordial desinteresse recíproco” tinha começado a modificar-se na medida em que a construção de Brasília e os esforços correlatos de estabelecer vínculos físicos com a Amazônia brasileira passaram a dar resultados concretos, reduzindo, ainda modestamente, o vazio econômico e demográfico que até então separara o nosso país de seus vizinhos daquelas latitudes. De modo geral, o resultante, embora ainda incipiente, interesse brasileiro em ampliar suas relações com os vizinhos da parte norte da América do Sul encontraram pouco eco. Por um lado, nossos esforços para desenvolver os territórios amazônicos nacionais não encontraram paralelo nos países vizinhos, exceto no caso do Peru. Por outro, os receios e desconfianças desses países quanto a uma hipotética penetração econômica – e eventualmente política – do Brasil em suas regiões orientais, relativamente vazias, levava-os a preferir um cauteloso distanciamento. A partir de 1964, tal situação fora algo exacerbada pela divergência político-ideológica entre os principais países amazônicos de origem hispânica – Peru, Colômbia e Venezuela – e o Brasil²⁵. Aos olhos de Brasília, tal quadro tendia a complicar-se com o surgimento de iniciativas como a estrada Marginal da Selva, cujo objetivo de unir os territórios amazônicos dos países andinos com exclusão do Brasil lhe dava o caráter de uma “versão contemporânea da linha de Tordesilhas”²⁶. Vista

24 SOUTO MAIOR, Luiz A. P. Relaciones políticas, culturales y tecnológicas del Brasil con América Latina y en particular con el Perú. Conferencia pronunciada no Centro de Altos Estudios Militares, Lima, jun. 1985.

25 COSTA, Gino F. Las relaciones económicas y diplomáticas del Brasil con sus vecinos de la cuenca amazónica, 1974-1985. CEPEI, Lima, 1987.

26 AZEREDO DA SILVEIRA, Antonio Francisco *apud* COSTA, Gino F, op. cit., p. 15.

em seu conjunto, esta situação, embora não caracterizasse uma hostilidade em relação ao Brasil, contrariava as linhas mestras da nossa política regional, tanto as tradicionais como as mais recentes. Num quadro de certa desconfiança em relação ao Brasil, o processo de aglutinação andino excludente do Brasil permitia a constituição de um bloco sub-regional potencialmente confrontativo. Ainda que isto não chegasse a ocorrer, o processo, na ausência de medidas corretivas, tenderia a ampliar um distanciamento que certamente não favorecia a política internacional do governo Geisel, que via no estreitamento dos laços com os demais países latino-americanos, e particularmente com os vizinhos sul-americanos, um elemento de suas aspirações de projeção mundial.

Todas estas considerações não nos podiam levar, entretanto, a opor-nos a iniciativas sub-regionais perfeitamente legítimas e que, por si sós, não traziam danos aos interesses brasileiros. O problema não estava na aglutinação andina, mas na exclusão do Brasil. A construção da Marginal da Selva, por exemplo, podia ser benéfica ao processo de integração continental – e não apenas andino – desde que se estabelecessem ligações entre a referida estrada e o sistema viário brasileiro. Da mesma forma, o conceito de Amazônia, se ao seu sentido estritamente geográfico fosse agregado um significado político-econômico, podia constituir-se em elemento aglutinador, convertendo-se em fator de aproximação dos países da área. Em 1974, todas estas considerações eram ainda reforçadas pela crise do petróleo, que criara um elemento adicional de complementaridade econômica entre o Brasil e os países vizinhos ricos em recursos energéticos.

A partir de 1975, torna-se clara a intenção de Brasília de melhorar as suas relações com os países amazônicos. Naquele ano, as negociações brasileiro-colombianas com vistas à exploração conjunta das reservas carboníferas do país vizinho foram interrompidas por Bogotá, que declarou considerar o projeto binacional

“prejudicial aos interesses nacionais”²⁷. Já no ano seguinte, entretanto, foi possível firmar um novo acordo para a realização dos estudos de viabilidade à exploração conjunta do mesmo recurso mineral. Voltava a melhorar assim o clima para um projeto que, desde o começo da década, tivera relevo nos entendimentos entre os dois países. No caso, a desejada exploração conjunta não chegou a materializar-se. As relações brasileiro-colombianas seguiram, assim, com pouco conteúdo, porém sem maiores dificuldades. Para isto terá talvez contribuído um certo grau de introversão diplomática que parece ter caracterizado a política externa daquele país em tudo que não se referisse ao café. Esta introversão, que teria levado Lopez Michelsen a descrever seu país como “o Tibet da América”, foi parcialmente rompida por um certo protagonismo andino e caribenho, mas a atenção dos condutores da política externa colombiana nunca se voltou efetivamente para a Amazônia. No tocante ao Peru, o problema era mais complexo, já que tanto a orientação interna como externa de Lima divergiam claramente das percepções de Brasília. O governo militar de Velazco Alvarado, embora claramente anticomunista, favorecia uma ampla reforma social do país, através do que se poderia descrever como uma revolução imposta de cima para baixo. Isto o levava a choques com os Estados Unidos e à escolha de uma política externa formalmente não alinhada. Com a tomada do poder por Morales Bermudez, porém, o país abandonou o seu radicalismo tanto externo quanto interno. Tal mudança deu-se pouco mais de um ano depois do surgimento de um novo pragmatismo na política externa brasileira, coincidindo também com o processo de abertura democrática iniciado por Geisel. No plano diplomático e ideológico, os dois regimes encontraram-se, assim, em meados da década de 70, em posições muito mais próximas do que antes.

27 COSTA, Gino F., op. cit., p. 68.

Tal evolução veio favorecer os objetivos diplomáticos brasileiros, já que o Peru era peça indispensável a qualquer iniciativa global relativa à Amazônia. Brasília agiu rapidamente. Velazco caiu em agosto de 1975. Em novembro do mesmo ano Silveira já visitava Lima. Era o início de um processo de aproximação que culminaria com o encontro presidencial Geisel-Bermudez, um ano depois, simbolicamente na fronteira amazônica dos dois países. Aí foram firmados vários atos relativos a navegação, cooperação técnica, assistência mútua no combate ao tráfico de entorpecentes, etc. Também com a Venezuela, em 1974, existia um relacionamento frio e distante, em que o alheamento resultante do caráter militar e autoritário do regime brasileiro (recorde-se que Caracas chegara a romper relações com o Brasil em 1964, com base na doutrina Bettancourt) se complicava com a tradicional desconfiança em relação a uma suposta ambição de hegemonia regional do nosso país e com as aspirações de liderança da própria Venezuela. Tais aspirações haviam compreensivelmente aumentado com o enriquecimento decorrente do aumento dos preços do petróleo e com o papel protagônico que aquele país vinha exercendo na OPEP, no Caribe e no Pacto Andino, ao qual aderira em 1973. Este quadro complexo de interesses e inclinações políticas tornou algo lento e tortuoso o processo de aproximação recíproca, que finalmente se caracterizou com a visita de Carlos Andrés Perez ao Brasil – a primeira de um presidente venezuelano – em 1977. Firmou-se então um Tratado de Amizade e Cooperação e definiram-se áreas de colaboração bilateral: comércio, investimentos, intercâmbio técnico, desenvolvimento amazônico e Pacto Andino. As duas últimas eram particularmente significativas, na mesma em que marcavam a aceitação de um Tratado de Cooperação Amazônica pela Venezuela e lançavam as bases para um maior entendimento entre o Brasil e o Pacto Andino, que finalmente desembocaria, dois

anos mais tarde, já no governo Figueiredo, na assinatura da Ata de Brasília.

Na medida em que se desanuviavam as relações bilaterais com os principais países da região, Brasília sentia-se em melhores condições diplomáticas para explorar com os demais países interessados a ideia de um instrumento multilateral de cooperação sub-regional. A sondagem inicial, em março de 1977, buscava tão somente conhecer a reação genérica dos demais países amazônicos “à ideia de um acordo-quadro, amplo e flexível, capaz de regular o que existe em matéria de cooperação regional e de estimular novas áreas de ação conjunta”²⁸. A reação foi geralmente positiva, com exceção da Venezuela, que hesitou consideravelmente, tendo aparentemente aderido à ideia somente quando se sentiu isolada em sua oposição. Assegurada a boa receptividade dos demais à sua iniciativa, o governo brasileiro submeteu-lhes um anteprojeto que articulava as linhas essenciais da proposta. As sugestões e subsídios dos signatários em perspectiva foram desenvolvidas e compatibilizadas em negociações levadas a cabo ao longo de três reuniões. Em maio de 1978, em Caracas, chegou-se finalmente a um consenso e, em 3 de julho do mesmo ano, foi assinado, em Brasília, o Tratado de Cooperação Amazônica²⁹.

O novo instrumento atingia plenamente o objetivo brasileiro de criar um quadro de referência formal e dar um impulso político à cooperação entre os países amazônicos para o desenvolvimento dos recursos da região e para facilitar a integração física entre o Brasil e seus vizinhos da parte setentrional da América do Sul. É verdade que a referência mais incisiva à integração física entre os

28 RICUPERO, Rubens. Cooperação regional na Amazônia. Conferência pronunciada no simpósio sobre Valores e rumos do mundo ocidental. Câmara dos Deputados, Brasília, 12 a 27 de outubro de 1977.

29 Para uma comparação entre o anteprojeto brasileiro, o T.C.A. e o Tratado da Bacia do Prata, cf. GRENO VELASCO, José Enrique. Pacto Amazónico y Tratado de la Cuenca del Plata: analogías y diferencias. *Revista de Política Internacional*, n. 165, Madrid, 1979.

países-membros, proposta pelo Brasil no anteprojeto submetido aos demais signatários, não foi aceita. A velha suspicácia peruana não havia desaparecido, apesar do processo de reaproximação entre Lima e Brasília. A formulação brasileira, que declarava ser “a integração física da Região Amazônica... pressuposto indispensável para o processo de desenvolvimento regional”³⁰, teve de ser atenuada. O artigo X do Tratado de Cooperação Amazônica limitava-se a declarar a “conveniência de criar uma infraestrutura física adequada..., especialmente nos aspectos de transporte e comunicações”. Neste sentido, “comprometem-se a estudar as formas mais harmônicas de estabelecer ou aperfeiçoar as interconexões rodoviárias, de transportes fluviais, aéreos e de telecomunicações...”. Mesmo esta formulação menos engajante fica condicionada ao “objetivo prioritário” de integrar os territórios amazônicos, às respectivas economias nacionais. O texto conciliatório parece suficiente no contexto de um acordo-quadro, já que consagra formalmente a validade e a “conveniência” para todos os signatários do objetivo brasileiro de vinculações do seu território ao dos vizinhos amazônicos. Tampouco foi possível consagrar no corpo do Tratado os dispositivos da Declaração de Assunção sobre a utilização dos rios de curso sucessivo. Nas circunstâncias da época, tal inclusão teria representado uma tomada de posição explícita dos outros países amazônicos em favor do Brasil na sua divergência com a Argentina sobre o problema de Itaipu. O tema parece coberto implicitamente pelo artigo IV, que proclama ser “direito inerente à soberania do estado” o “uso e aproveitamento exclusivo dos recursos naturais em seus territórios”, sujeito apenas, às restrições “que resultem do Direito Internacional”. Na época, tal formulação representou um inegável

30 Cf. art. VIII do anteprojeto brasileiro em BENCHIMOL, Samuel. *O Pacto Amazônico e a Amazônia brasileira*.

recuo do lado brasileiro, porém num tema que, embora relevante, escapava ao objetivo central do T.C.A.

Tais diferenças de percepção não prejudicaram a harmonia global do novo instrumento, que, no seu conjunto, representa um trabalho válido de conciliação de divergências marginais em torno da defesa de objetivos maiores, consensualmente aceitos. Em síntese, o T.C.A. consagra três ideias fundamentais:

1. A soberania nacional dos Estados signatários sobre os recursos de seus respectivos territórios amazônicos e a consequente responsabilidade exclusiva dos países da região pelo desenvolvimento e preservação da Amazônia. A cooperação regional é, em tal contexto, um meio de reforçar – nunca de limitar – a soberania nacional, inibindo inclusive qualquer iniciativa de internacionalização da área.
2. O equilíbrio entre os objetivos de desenvolvimento e de proteção ecológica, colocando-se na vanguarda do pensamento da época e antecipando-se à grande atualidade posteriormente alcançada pelos problemas ambientais da região.
3. A igualdade entre todos os parceiros, bem ilustrada no caráter consensual das decisões dos órgãos criados pelo Tratado.

Com a assinatura do T.C.A., a diplomacia brasileira completava um sistema de vínculos multilaterais com todos os países sul-americanos, exceto o Chile. Recorde-se que o conceito de país amazônico aceito pelos signatários do Tratado de Cooperação Amazônico era mais amplo do que o meramente hidrográfico, incluindo também a Guiana e o Suriname, considerados como geográfica e ecologicamente pertencentes à região. O sistema multilateral assim estabelecido – e que se concretizava nos

Tratados da Bacia do Prata e de Cooperação Amazônica – constituía evidentemente um mero quadro de referência, que facilitava e, até certo ponto, disciplinava as iniciativas de cooperação. Seu valor efetivo sempre dependerá do que os governos respectivos desejem fazer coletivamente. Seu grande significado para o Brasil é, porém, o de integrar o nosso país em um sistema concreto de cooperação sul-americano, pondo termo ao que em determinado momento se temeu pudesse ser o caráter excludente de algumas iniciativas sub-regionais. Na verdade, o Brasil – que é, com a Bolívia, o único país a pertencer aos dois instrumentos básicos do sistema – torna-se uma peça-chave do conjunto e o estado com melhores condições de fazê-lo funcionar. Nada, porém, em qualquer dos dois tratados impede iniciativas de âmbito mais restrito, conforme se tem visto nas relações bilaterais dos vários signatários.

Todo esse trabalho de estreitamento de relações no âmbito regional mostrou-se plenamente coerente com os objetivos globais da política internacional brasileira e, no conjunto, foi bem-sucedido. Sua principal lacuna foi a continuada divergência com a Argentina sobre o problema de Itaipu, só resolvida em 1979, já no governo Figueiredo.

A CONTROVÉRSIA SOBRE O PROGRAMA NUCLEAR BRASILEIRO

A decisão do governo Geisel de lançar um programa de produção de energia nuclear, baseado na importação de equipamentos e tecnologia alemães, que permitissem ao país alcançar a autonomia no setor, com o domínio de todo o ciclo do combustível, inclusive o enriquecimento do urânio e o reprocessamento do material irradiado, foi motivo de considerável controvérsia interna e externa. O debate interno tinha a ver com os méritos intrínsecos do programa. Evidentemente, aqui só nos interessam os aspectos externos das divergências suscitadas.

Em 1974, o Brasil – como, aliás, o resto do mundo – vivia sob o impacto da crise desencadeada pela elevação súbita dos preços do petróleo e pela incerteza que a nova situação criara para a economia internacional. Ao problema imediato das dificuldades de balanço de pagamentos somava-se a dúvida sobre a estabilidade do abastecimento daquele combustível. Previsões catastróficas falavam em exaustão das reservas mundiais num prazo de trinta anos e na conseqüente necessidade inadiável de buscar fontes alternativas de energia. No caso do Brasil, a preocupação era exacerbada por projeções exageradas da demanda de energia elétrica. Estimava-se na época que o consumo brasileiro de energia cresceria a uma taxa de mais de 12% ao ano, devendo, pois, dobrar a cada sete anos. Com base em tais estimativas, calculava-se que os recursos hidrelétricos da região centro-sul do país estariam totalmente utilizados até 1990³¹.

Diante de tal percepção do problema, as autoridades da época viam como imperativo o desenvolvimento de fontes alternativas de energia, capazes de substituir o petróleo em vias de exaustão. Consideravam também vital que as novas fontes estivessem a salvo de decisões unilaterais de supridores externos, de modo a preservar o país de novas surpresas. Em tal contexto, a energia nuclear surgia como candidato natural para, em médio e longo prazos, substituir o petróleo na produção de eletricidade. No entretempo, cabia diversificar e assegurar as fontes de suprimento de combustíveis fósseis, consideração que pesou nas nossas relações com países do Oriente Médio e da América Latina. Tornou-se também necessário considerar em que medida os projetos de produção de energia nuclear já em andamento podiam satisfazer as exigências da nova conjuntura.

31 Cf. p. ex., conferências pronunciadas por Marcelo Damy de Souza Santos e por Hervaldo Guimarães de Carvalho sobre a energia nuclear e a ordem mundial no seminário sobre valores e rumos do mundo ocidental, Brasília, 1977.

Em 1972, a Westinghouse Eletric conseguiu o contrato para a construção de uma usina nuclear em Angra dos Reis, com base na garantia do fornecimento de urânio enriquecido dada pelo governo dos Estados Unidos. Em 1974, a Comissão de Energia Atômica norte-americana anunciou que não mais poderia assegurar o suprimento das nossas necessidades totais de urânio enriquecido. Não se tratava de uma discriminação contra o Brasil (outros países também foram afetados), mas a ligeireza com que as autoridades norte-americanas se desembaraçavam dos seus compromissos criava um elemento de incerteza dificilmente aceitável, particularmente nas circunstâncias da época. Negociações então em curso com vistas ao fornecimento de novos reatores pela mesma firma dos Estados Unidos foram suspensas. Brasília, que já estava interessada na aquisição do ciclo completo do combustível da própria Westinghouse, passou a ver como imperativa “a plena transferência para o Brasil das tecnologias (nele) envolvidas...”. “O crescimento econômico do país, ou sua simples substância, não pode ficar na dependência da decisão de terceiros países quanto a preços e suprimento de combustíveis essenciais”³².

Nas circunstâncias, a República Federal da Alemanha, com a qual o Brasil já tinha um programa de cooperação no quadro do Acordo Geral sobre Cooperação nos Setores da Pesquisa Científica e do Desenvolvimento Tecnológico, de 1969, veio a ser considerada o parceiro ideal, especialmente porque aceitava transferir a tecnologia necessária à implantação no país de uma indústria nuclear autônoma. Do ponto de vista de Bonn, que precisava de compradores para os produtos da indústria nuclear alemã, um acordo com o Brasil também era altamente interessante.

No plano internacional, o problema é que Washington procurava manter as tecnologias do enriquecimento e do

32 “O programa nuclear brasileiro”, Brasília, 1977, p. 10.

reprocessamento do urânio como monopólio dos países que já as possuíam, alegadamente porque os dois processos dariam a quem os dominasse a possibilidade de produzir armas nucleares. Os entendimentos Brasil-RFA com vistas à conclusão de um acordo que incluiria a transferência daquelas tecnologias vinham, pois, contrariar a política norte-americana e reacender uma velha divergência ligada à recusa brasileira de assinar o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), de 1968.

No entender de Brasília, a situação era totalmente distinta. O Brasil era signatário de quase todos os instrumentos multilaterais destinados, direta ou indiretamente, a coibir a proliferação de armas nucleares. Não assinara o TNP por considerá-lo discriminatório, tendente a legitimar o congelamento da distribuição internacional de poder vigente quando da sua assinatura. Firmara, porém, o Tratado para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina (Tratado de Tlatelolco), de 1967, do qual fora inclusive um dos iniciadores³³. Não o tinha posto em vigor por considerar que a abrangência geográfica do Tratado era indispensável à consecução dos objetivos mesmos daquele instrumento, pelo que não achara que devesse conceder a dispensa contemplada no seu artigo 28, parágrafo 2º. Considerava-se, entretanto, como signatário que era, obrigado a não tomar quaisquer medidas que frustrassem os objetivos do Tratado, desde que os demais agissem de forma análoga. Em contraste, via a atitude de Washington como algo farisaica, senão contrária ao próprio TNP, porquanto o artigo IV daquele instrumento cria para os signatários a obrigação de não pôr obstáculos à cooperação para a utilização pacífica da energia nuclear. Acrescente-se que só em 1977 os Estados Unidos se decidiram a assinar o Protocolo I do Tratado de Tlatelolco, relativo

33 PALMA, Hugo, *América Latina: limitación de armamentos y desarme en la región*. CEPEI, Lima, 1986, p. 62.

aos países que *de jure* ou *de facto* são responsáveis por territórios na América Latina.

Neste confronto de posições, Washington procurou desde o início usar sua influência política para dissuadir Bonn de concluir o acordo com o Brasil. Tendo falhado, insistiu em que se incluíssem maiores garantias contra uma possível utilização da tecnologia alemã para a produção de armas nucleares pelo Brasil. Isto foi aceito pelo Brasil e pela RFA, tendo os dois países firmado um acordo de salvaguardas com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). Assim, o Acordo sobre a Cooperação no Campo dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear foi assinado em Bonn, em junho de 1975, e o Acordo de Salvaguardas foi aprovado pela Junta de Governadores da AIEA em fevereiro de 1976.

O contencioso relativo ao acordo nuclear com a RFA não se encerraria, porém, com estes dois atos, porquanto o presidente Carter, ao assumir o governo, resolveu reabrir o assunto, insistindo junto a Brasília e a Bonn na denúncia do instrumento já então (1977) vigente há mais de um ano. Tais pressões não surtiram o efeito desejado por Washington, tendo o acordo se convertido num dos principais pontos de atrito com os Estados Unidos e de aproximação com a RFA.

RELAÇÕES COM OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

As relações entre o Brasil e os Estados Unidos no período em exame têm de ser vistas no contexto da orientação geral da política externa de cada um dos dois países.

Como toda potência dominante, os Estados Unidos procuram manter uma divisão internacional de poder político e econômico que lhes é favorável. No plano econômico, isto se tem traduzido por um discurso liberal, coerente com as ideias que inspiraram o estabelecimento das instituições – particularmente o Fundo Monetário

Internacional (FMI) e o GATT – criadas ao fim da Segunda Guerra Mundial com o objetivo de regular as relações financeiras e comerciais entre os países de economia de mercado. Na prática, este discurso já vinha sendo desmentido por iniciativas tópicas tendentes a salvaguardar interesses setoriais norte-americanos.

No plano político, Washington tratava de evitar que a influência soviética se projetasse além dos limites alcançados nos anos que se seguiram imediatamente àquele grande conflito. Para tanto tornava-se necessário assegurar a solidariedade não apenas dos países-membros da OTAN, mas também daqueles não formalmente engajados, inclusive os localizados em áreas periféricas, suscetíveis de sucumbir à penetração soviética. No caso da América Latina, tal orientação nada mais era do que a aplicação ao mundo contemporâneo da política tradicional de Washington que, no dizer de Federico Gil, “has constantly pursued two objectives. The first has been to exclude from the western hemisphere extracontinental rival or hostile powers. The second has been to secure the dominant politico-economic presence of the United States in the region”³⁴.

Em Brasília, o quadro mundial e a sua interação com os interesses brasileiros eram percebidos de maneira claramente distinta. O “congelamento do poder mundial”³⁵ era inaceitável para um país que se via como potência emergente, capaz de assumir papel crescentemente atuante na comunidade internacional. A ordem econômica internacional consagrada nos instrumentos constitutivos e na atuação do Fundo Monetário Internacional e do GATT era percebida como desfavorável aos países em desenvolvimento, entre os quais o Brasil. Os interesses do

34 GIL, Federico G. The Kennedy-Johnson years. In: MARTZ, John D. (org.) *United States policy in Latin America*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1988, p. 3.

35 ARAUJO CASTRO, J. A. de. Congelamento do poder mundial. Exposição aos estagiários do Curso Superior de Guerra, da ESG, Washington, 11 de junho de 1971.

Mundo Ocidental eram vistos como um dado relevante, mas não determinante, na formulação da política brasileira, cabendo, inclusive, estabelecer a distinção entre aqueles interesses e os desígnios mais estreitos da potência dominante. Em qualquer hipótese, competia ao Brasil, diante de cada situação concreta, decidir o curso de ação mais favorável aos seus interesses, sem alinhar-se automaticamente a posições deste ou daquele país ou grupo de países.

Fundamentalmente, foi esta diferença de percepções que levou a frequentes divergências, diante de problemas específicos. As dificuldades foram, porém, agravadas pela atitude imperial assumida por Washington e pelo evidente desequilíbrio de poder entre os dois países.

No plano econômico, o ativismo brasileiro com vistas a tornar mais equitativa a ordem internacional vigente não chega a afetar as relações bilaterais: concretamente, seus resultados são mínimos e a ocasional contundência dos debates se dilui no quadro parlamentar dos organismos multilaterais. Os esforços brasileiros – assim como os de outros países em desenvolvimento – de aumentar suas vendas de produtos manufaturados para os países desenvolvidos chegam, porém, a causar incômodos a alguns produtores dos mercados importadores. Nestes casos, a reação protetora governamental se fez sentir de maneira geralmente mais do que proporcional ao prejuízo efetivo. A iniciativa que finalmente culminou na aprovação do Acordo Multifibras, no GATT, e a consequente aplicação de quotas às exportações brasileiras de têxteis, assim como a imposição, em 1974, de direitos compensatórios às importações de calçados provenientes do Brasil, são ilustrativos deste tipo de dificuldade. Para Washington, ambos os casos configuravam-se como problemas comerciais de escassa relevância bilateral. Para o Brasil, entretanto, eram situações de significação econômica muito

maior, que se converteram em irritantes no quadro das relações entre os dois países.

Foi, porém, no plano político que o relacionamento entre o Brasil e os Estados Unidos sofreu maiores percalços no período 1974-1979.

Durante os primeiros dois anos do governo Geisel, a política externa norte-americana esteve dominada pela forte personalidade de Henry Kissinger, cujo conhecimento da América Latina – e interesse pelos assuntos a ela pertinentes – era limitado. Na verdade, as memórias de Nixon, de Ford e do próprio Kissinger deixam poucas dúvidas sobre a escassa relevância atribuída à América Latina pelos três homens mais diretamente responsáveis pela diplomacia de Washington no período. É certo que em fins de 1973, Kissinger lançou a ideia do “novo diálogo” e que, em abril de 1974, declarou que a “política do bom parceiro” seria o novo enfoque dos Estados Unidos em suas relações com os países do sul do rio Grande. Tais manifestações verbais levaram a que se dissesse que 1974 seria o “Ano da América Latina”. Na prática, Washington não foi além disso – manifestações verbais –, enquanto se dedicava efetivamente aos problemas europeus e asiáticos. Não é, pois, de surpreender que as principais dificuldades no relacionamento entre os dois países no período em questão tenham surgido em relação com atitudes brasileiras não ligadas a assuntos bilaterais, mas sim a problemas percebidos por Washington como de relevância estratégica. O reconhecimento e o apoio do Brasil ao governo marxista de Luanda e o acordo de cooperação nuclear com a RFA, já mencionados, foram os dois principais pontos de fricção durante esse período.

É importante recordar, entretanto, que ao mesmo tempo em que se desenvolviam tais divergências, prosseguiram conversações bilaterais que culminariam na formalização de uma espécie de

“relação especial” entre Brasília e Washington com a assinatura de um “memorando de entendimento”, em fevereiro de 1976. O documento reafirmava a solidariedade do Brasil ao Mundo Ocidental (o que, para o governo Geisel, tinha também vantagens de política interna) e estabelecia a realização de reuniões periódicas de consulta sobre problemas de interesse comum. Tal mecanismo, que se esperava pudesse contribuir para evitar que se avolumassem os mal-entendidos bilaterais, representou também uma forma indireta de aceitação pelos Estados Unidos da política mais flexível e menos alinhada então seguida pelo Brasil. Em suma, os dois países reafirmavam um elemento de solidariedade básica e manifestavam sua consideração e interesse pela posição defendida pelo outro. Aceitavam também a existência de divergências, que passariam a ser ventiladas no quadro de consultas mais amplas.

O memorando de 1976 ilustra bem o equilíbrio difícil, porém dinâmico, alcançado pelas relações entre Washington e Brasília durante a primeira metade do governo Geisel. Havia divergências e mesmo um certo grau de fricção, mas este atrito era mantido dentro de limites manejáveis. Em última análise, o pragmatismo de Kissinger equipava-o para compreender o “pragmatismo responsável” que então norteava a diplomacia brasileira, não permitindo que a atitude imperial de Washington levasse as divergências além do justificado pelos interesses em jogo. Acrescente-se a isto a fluidez do relacionamento pessoal entre o secretário de Estado norte-americano e o então ministro das Relações Exteriores do Brasil, Azeredo da Silveira.

Estes elementos moderadores desapareceram, porém, com a posse do presidente Carter, mais dado a atitudes principistas e à imposição de regras universais de conduta. A orientação norte-americana em relação ao acordo de cooperação nuclear Brasil-RFA e ao problema dos direitos humanos ilustra bem esta mudança de clima.

Durante o governo Nixon³⁶, Washington tinha-se oposto à conclusão do acordo, mas terminara por resignar-se às salvaguardas aceitas pelo Brasil e pela RFA no instrumento firmado com a AIEA e aprovado pela Junta de Governadores daquele organismo, conforme tivemos ocasião de ver. Ao assumir o poder, a nova administração norte-americana passou, porém, a insistir na denúncia de um tratado internacional vigente entre dois países amigos havia cerca de ano e meio, injetando no contencioso entre Brasília e Washington um grau de acrimônia até então inexistente.

No tocante aos direitos humanos, Kissinger, em discurso pronunciado perante a Associação Interamericana de Imprensa, em 1969, deixara claro que os Estados Unidos, embora preferindo a democracia, estavam preparados para tratar com outros governos “as they are”, sem testes de desempenho democrático³⁷. Em contraste, Carter, já em 1976, durante sua campanha eleitoral, criticava duramente a política externa da administração Ford por estar “... so obsessed with balance of power politics that it has often ignored basic American values and a common and proper concern for human rights”³⁸.

Empossado em janeiro de 1977, Carter mostrou-se coerente com suas manifestações públicas como candidato, já agora apoiado em decisões do Congresso norte-americano. A emenda Harkin à lei de ajuda externa de 1976 exigia que o Departamento de Estado apresentasse relatório anual sobre a situação de direitos humanos nos países que recebiam assistência militar norte-americana. Tal exigência levou o governo brasileiro a dispensar a assistência militar de Washington, ainda antes da apresentação do primeiro relatório

36 N.E.: Quando da assinatura do Acordo Brasil-RFA, o presidente dos Estados Unidos já era o Gerald Ford, que assumiu o cargo com a renúncia de Richard Nixon, em agosto de 1974.

37 FRANCIS, Michael J. The Kissinger years. In: MARTZ, John D. (org.) *United States policy in Latin America*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1988, p. 34.

38 *Apud* PASTOR, Robert A. The Carter administration. In: MARTZ, John D. (org.) *United States policy in Latin America*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1988, p. 63.

ao Congresso. Uma sequência mais ou menos previsível de eventos levou o Brasil a denunciar o acordo de cooperação militar firmado com os Estados Unidos em 1952. Embora a relevância prática dessa cooperação já se tivesse tornado bastante pequena, o sentido simbólico da denúncia para as relações bilaterais era inegável. O relacionamento entre os dois países chegara ao seu ponto mais baixo no período. A visita da primeira dama norte-americana, Rosalyn Carter, ao Brasil, em junho de 1977, em nada modificou a frieza entre Brasília e Washington.

A BUSCA DO “ECUMENISMO”

O caráter “ecumênico” da atuação diplomática brasileira foi sempre um dos pontos salientes do discurso político do governo Geisel. A percepção que as autoridades da época tinham da posição do Brasil no mundo não se coadunava com a exclusão apriorística de determinados países do âmbito da atuação diplomática brasileira. Esta mesma percepção ditava a atualização dos focos de interesse da nossa política externa, de modo a tornar tempestiva e eficaz a ação diplomática do Brasil. A ideia de uma política externa “ecumênica” traduziu-se, pois, num esforço deliberado para preencher vazios diplomáticos totais ou parciais, sem preconceitos ideológicos, à luz dos interesses do país. A crise do petróleo, ao tornar imperativo assegurar fontes estáveis de suprimento e ampliar os mercados para os produtos brasileiros, tornou ainda mais evidente alguns desses vazios.

A súbita mudança das relações de troca entre países exportadores e importadores de petróleo e a conseqüente transferência de renda destes para aqueles deixaram clara a necessidade de estreitar o relacionamento com países cuja súbita afluência transformara em mercados importantes. Da mesma forma, a ausência de relacionamento diplomático com parceiros comerciais potencialmente significativos revelava-se ainda

mais evidentemente descabida. Em ambos os casos tornava-se oportuno um ajustamento de posições não apenas econômicas, mas também políticas. Como importador de petróleo, o Brasil tinha interesses setoriais e de curto prazo que se identificavam com os dos países industrializados, quase todos também importadores. Por outro lado, como já vimos, tinha interesses econômicos (com inescapáveis projeções políticas) abrangentes e duradouros que o aproximavam dos demais países em desenvolvimento, entre os quais os exportadores de petróleo agora sobressaíam. O esforço da diplomacia brasileira para equilibrar essas solicitações conflitantes projetou-se tanto no plano multilateral quanto no bilateral. No primeiro, o Brasil furtou-se a qualquer discussão em grupos de importadores, favorecendo antes negociações que reunissem exportadores e importadores na busca de soluções aceitáveis para os dois lados. No plano bilateral, o Brasil tratou de estreitar seus vínculos com os países exportadores em desenvolvimento, como já vimos no caso da América Latina.

No Oriente Médio, tornou-se evidente a oportunidade de abandonar a atitude, até então adotada, de um alheamento dito equidistante, porém na prática algo favorável a Israel. Esta correção de curso era tanto mais indicada quanto plenamente consentânea à linha geral de pensamento que passara a nortear a ação diplomática brasileira a partir de março de 1974. As relações com os países árabes – até então um relativo vazio na nossa atuação diplomática – tornou-se, assim, uma das preocupações da política brasileira da época, manifestando-se tanto no plano bilateral quanto nos organismos políticos multilaterais.

A lacuna mais evidente na rede de vínculos internacionais do Brasil era, porém, a República Popular da China. O caráter ideológico da nossa política externa anterior a 1974 havia levado o país a manter seu relacionamento político com Taipé e não com Pequim. Persistir em tal orientação seria incoerente tanto com o

discurso diplomático e com os interesses econômicos brasileiros, quanto com a tendência de quase todos os países a aceitarem o óbvio – que a China era a RPC e não Formosa. Passos no sentido do reconhecimento do governo de Pequim começaram a ser tomados ainda em março de 1974 e levaram ao estabelecimento de relações diplomáticas entre os dois países antes do fim do mesmo ano. A esperança de ampliar as exportações brasileiras para o vasto mercado chinês esteve certamente presente nas considerações de Brasília.

Ao terminar o governo Geisel, o Brasil havia preenchido quase todos os vazios deixados pela diplomacia dos governos anteriores e ajustado a intensidade de seu relacionamento com outros países em consonância com as circunstâncias contemporâneas. A exceção evidente era Cuba, país com o qual Brasília continuava a não manter relações diplomáticas. Aparentemente, os responsáveis pela nossa política externa não consideraram que os prováveis ganhos diplomáticos fossem de molde a compensar os desgastes de política interna decorrentes de um eventual reatamento.

Decorridos mais de doze anos desde o término do “pragmatismo responsável” como orientação oficial da diplomacia brasileira, não é fácil, apesar do benefício deste horizonte retrospectivo, avaliar adequadamente a política externa do quinquênio 1974-1979 em termos da nossa realidade atual. Como ela mesma se quer pragmática, seria válido estimá-la pelo critério básico que os seus formuladores implicitamente lhe traçaram, a saber, sua utilidade. Tal “utilidade” não pode ser vista, porém, fora do contexto histórico – interno e externo – daquele momento. E a segunda metade da década de 70 situa-se no hiato entre dois períodos distintos, mesmo divergentes, da história recente do nosso país. No plano da política interna, coloca-se entre a fase mais negra do autoritarismo militar e o renascer do regime democrático. No plano econômico, situa-se entre a euforia do “milagre” e o amargor da “década perdida”. No

tocante às possibilidades de atuação externa relacionadas com a situação econômica, encaixa-se entre uma fase de amplas reservas cambiais, crédito externo abundante e considerável influxo de investimentos estrangeiros diretos, e a hipoteca econômica e política de uma dívida internacional insaldável, que restringe a capacidade de ação diplomática do país e lhe amesquinha a projeção internacional.

Esta transformação das circunstâncias históricas do país altera as possibilidades de utilização do acervo diplomático deixado pelo “pragmatismo responsável”, ou seja, a sua “utilidade” no desenvolvimento da política externa brasileira. Como tal desenvolvimento extravasa, porém, o escopo deste ensaio, limitemo-nos a considerar as realizações da política externa do quinquênio 1974-1979 dentro da perspectiva daquela época.

Ao terminar o período em exame, o Brasil conseguira assegurar sua presença em praticamente todas as áreas que antes poderiam ser descritas como vazios diplomáticos, absolutos ou relativos. As relações com a África subsaariana haviam adquirido uma densidade até então inexistente; no Oriente Médio, o relacionamento com os países árabes, antes inexpressivo, adquirira considerável – e crescente – substância, tanto política como econômica; a República Popular da China, a maior lacuna no quadro geral das relações internacionais do Brasil até 1974, tornara-se parceiro importante, embora o intercâmbio comercial devesse levar ainda algum tempo para desenvolver-se mais plenamente; na área mais tradicional de nossa atividade diplomática, a América Latina, tinha-se ampliado o quadro de referência do nosso relacionamento regional com a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica, melhorando as nossas relações com os países da parte setentrional da América do Sul. A ausência de um acordo com a Argentina sobre o problema de Itaipu permanecia como o grande insucesso da diplomacia brasileira no período, enquanto a continuada ausência

de relações com Cuba representava a mais evidente concessão da política externa às injunções de política interna. Apesar de tais limitações, o saldo de realizações parece amplamente positivo. O país praticamente atingira o que os formuladores da política externa da época chamavam de “ecumenismo”, ou seja, um relacionamento diplomático aberto a todos os países do mundo, sem tabus ideológicos, respeitados apenas os interesses nacionais das partes. O estreitamento das relações com os países europeus de economia de mercado, particularmente com a República Federal da Alemanha, assegurava um maior equilíbrio ao posicionamento do Brasil no Mundo Ocidental. Nos organismos internacionais, a diplomacia brasileira demonstrava considerável dinamismo nos foros econômicos e movia-se com desenvoltura, porém sem o mesmo ativismo, no quadro político. A sistemática preferência do Brasil por pertencer ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e não ao Conselho de Segurança é bem ilustrativa desta atitude, aliás coerente com a orientação indicada por Geisel em seu discurso de 19 de março de 1974. Em suma, medido pelos objetivos delineados no discurso político das autoridades da época, o “pragmatismo responsável” tinha-se revelado coerente consigo mesmo. Mais importante ainda: tinha-se mostrado adequado ao posicionamento internacional de um país que se percebia – era então percebido pelos demais – como uma potência emergente.

O PRAGMATISMO RESPONSÁVEL E A GUERRA FRIA¹

Gelson Fonseca Jr.

... num mundo em constante mutação, não há coincidências permanentes nem divergências perenes. Nessas condições, não pode haver alinhamentos automáticos, porque o objeto da ação diplomática não são países, mas situações. O que devemos buscar em cada momento é explorar as faixas de coincidência que temos com cada um dos países, procurando ao mesmo tempo as áreas de divergência ou de confrontação. Essa atitude pragmática é a essência mesma da atividade diplomática. (Palavras do chanceler Silveira na ESG, em 1974)².

De que maneira as posições da Política Externa Independente (PEI) são retomadas em 1974? Antes de entrar no tema, é preciso sublinhar que, entre 1960 e 1974, não existe um vácuo criativo. A evolução da política externa é rica e não houve, salvo entre 1964 e 1967, um abandono completo das posições construídas pela PEI³. Para ficar em dois exemplos: a temática do “congelamento

1 FONSECA JR, Gelson. O pragmatismo responsável e a Guerra Fria. In: _____. *A Legitimidade e outras questões internacionais – Poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 321-352.

2 Esta atitude está na base de uma pertinente observação oral do embaixador Paulo Nogueira Batista, de que, no pragmatismo, não havia, como na PEI, um “projeto de autonomia” e sim esforço permanente de abrir espaços diplomáticos em situações específicas. De qualquer forma, a inspiração é “autonomista” e a resultante, também será.

3 Um bom estudo das variações é o de MARTINS, Carlos Estevam. “A Evolução da Política Externa Brasileira na Década 64/74”. Estudos Cebrap nº. 12, 1975.

do poder mundial”, desenvolvida pelo embaixador Araújo Castro na ONU, no início da década de 1970, é uma expressão “realista” da atitude crítica da PEI em relação à situação da Guerra Fria⁴; o exame dos defeitos da ordem econômica internacional continua e até se aprofunda, como no caso do conhecido discurso do chanceler Gibson Barboza na Unctad de 1972. Assim, só se justifica a passagem de 1960 e 1974, ignorando propositadamente o que acontece entre os dois momentos, porque o objetivo é discutir a tese de que, com o pragmatismo, teria havido a retomada de que, para alguns, foi a solução diplomática mais adequada para o Brasil.

Apesar de não negar, no discurso, a continuidade em relação aos governos militares anteriores, a escolha do rótulo Pragmatismo Responsável (PR) era forma sutil de justamente mostrar diferença. A etapa anterior teria sido “ideológica”, e levou a alinhamentos, posições desconfortáveis em questões regionais, que acarretaram um preço político (isolamento relativo em foros internacionais). Como a mudança não poderia ser explicada somente por razões “pragmáticas”, o adjetivo “responsável” foi acrescentado, como uma espécie de qualificação ética. Com Jânio, a independência vale em relação ao mundo; com Geisel, tem de valer, e primeiro lugar, em relação ao passado. A Doutrina de Segurança Nacional começa a ser abandonada em suas consequências práticas, em suas derivações em forma de *policies*. O cuidado em fazê-lo explica a responsabilidade de rótulo da política externa e, ao mesmo tempo, como bem lembra Souto Maior⁵, o sentido didático que às vezes assume o discurso diplomático.

Voltemos aos problemas Leste-Oeste. Como ponto preliminar, é importante ressaltar que, ao tempo do “pragmatismo responsável”,

4 A noção de congelamento também permite um distanciamento em relação às duas superpotências que, agora, neste marco conceitual, são, ambas, criticadas porque exercem um condomínio de poder que imobiliza o sistema internacional, não permite a “ascensão” dos países médios.

5 SOUTO MAIOR, 1991, p. 6.

a *détente*, cujos primeiros movimentos foram ensaiados em 1963, se tornara uma realidade sedimentada. As reuniões de cúpula deixaram de se constituir em surpresa, o realismo kisingeriano já contribuíra para uma diminuição do feitio ideológico do conflito, e os arranjos entre as superpotências, tais como o expresso no Tratado de Não Proliferação (TNP), eram uma realidade corrente. Os países europeus, especialmente a Alemanha, com as vantagens diplomáticas que nascem da nova riqueza, assumem posições próprias na vida internacional. Se não chega a existir uma modificação estrutural no sistema internacional, que continua bipolar (agora, mais “frouxo”, para usar a terminologia de Kaplan), dominado pela rivalidade e pela incessante busca de vantagens estratégicas, modifica-se, contudo, e de forma sensível, a dinâmica do conflito Leste-Oeste. Fica claro que esta pode variar e, no limite, transformar a realidade em condomínio. Tem movimento “interno”, evolui.

Como nas lições sistêmicas, tal alteração implicaria movimento nas posições dos atores subordinados ao sistema central⁶. E, naturalmente, é de se esperar que essa modificação se traduza, de alguma forma, no discurso e nas atitudes da diplomacia brasileira. Tem-se de lidar com o fato de o conflito Leste-Oeste perdurar, mas admitir transformações de relativas envergaduras. Do ângulo das potências médias, mudam as condições de influir no processo internacional, os limites da “permissibilidade”.

O discurso se diferencia, então, do de 1963, embora não altere algumas de suas características básicas. Vejamos as diferenças. É mais difícil condenar o próprio conflito Leste-Oeste – sobretudo em igual diapasão retórico – já que ele perde boa parcela de rigidez e passa a incorporar modalidades de aproximação entre as superpotências. A perspectiva de uma *entente* é admitida com uma

6 KAPLAN, 1969, p. 292.

evolução natural no seu processo de relacionamento, e o problema é fazer com que os países em desenvolvimento se aproveitem das tendências. Vale citar um trecho bem característico da nova atitude, em discurso de Azeredo da Silveira:

Haveria razões, talvez, para celebrar ter o mundo evoluído, nestes últimos anos, de um clima de Guerra Fria para o clima de détente. Mais razões teríamos, ainda, de celebração se pudéssemos ver confirmada, no futuro, o que parece ser, no momento, a evolução desse clima para uma virtual entente. Depende, em parte, de nós mesmos, os países que buscamos o desenvolvimento, que essa entente se concretize em nossa vantagem ou para nosso prejuízo. É até certo ponto natural que as grandes potências procurem essa entente e, sobretudo, a preservação do status quo, que, no entanto, só a curto prazo lhes beneficia. Mas, à sua sombra, e este é o único benefício que obtemos, os que somos menos fortes, é realizar uma política de cooperação mais estreita e descontraída no plano internacional. Devemos nos servir dessa abertura para lograrmos uma melhor coordenação dos países menos desenvolvidos na defesa de seus interesses de progresso econômico e social. (ONU-1974)⁷

Essa longa citação serve para registrar a inovação, que é basicamente a de aceitar o lado positivo da *détente* (cria oportunidade para a ação dos países em desenvolvimento) e, ao mesmo tempo, fixar uma reserva ao elogio: a *détente* não é incompatível com a tendência à preservação do *status quo*, pode ser “estagnacionista”. Assim se mantém, sem explicitá-lo, o tema do congelamento de poder e, em alguma medida, a responsabilidade das superpotências pelos “males do mundo” é diminuída à medida que se afirma que, em última instância, são os próprios países em desenvolvimento os responsáveis, em ação conjunta, pelas soluções para seu progresso.

7 SEIXAS CORRÊA, 1995, p. 305.

É bem verdade que, em outros textos não divulgados à época, as críticas ao mecanismo da *détente* são mais contundentes. Na Escola Superior de Guerra (ESG), em 1978, Silveira dirá que

... a détente tornou-se, apenas, um método extremamente precário e inadequado pelo qual as superpotências procuram encaminhar a questão magna da guerra e da paz. Inadequado, porque supõe a concentração permanente de poder decisório nas mãos das próprias superpotências quando o que está em jogo ... é o destino de toda a humanidade... Precário, porque a détente é revogável a qualquer tempo ... É evidente a correlação negativa entre a paz e o crescente armamentismo nuclear. (ESG-1978)

Diante dessa situação desconfortável, em que temos pequena influência sobre os conflitos e crises que nos afetam, resta, como solução, a perspectiva de que, conforme o país cresça e se afirme mais no cenário internacional, “nossas propostas serão mais ouvidas, à medida que sejam autenticamente brasileiras e que nosso perfil externo continue a ser globalmente informado pelo sistema valorativo que nos tem orientado” (ESG-1978). São expressões que ecoam, nitidamente, conceitos do artigo de Jânio para a revista *Foreign Affairs*.

Essa mudança conceitual se prende, como vimos, aos movimentos internos da rivalidade Leste-Oeste. A distensão exige, naturalmente, adaptações no discurso. Porém, não se altera o fato básico de o sistema internacional ser regido pela dinâmica bipolar. Essa circunstância faz com que se retome a crítica ao bipolarismo, com algumas diferenças. A primeira é a de que se corta, em boa medida, o conteúdo utópico do discurso, que, embora crítico, perde a carga de preposições. Isso se explicaria pela própria natureza da atitude pragmática, que levaria a uma autopercepção mais realista do que éramos. Na ESG, em 1979, Silveira, após afirmar que “Não

há dúvida de que o Brasil é hoje, e já o é há algum tempo, uma potência regional de primeira grandeza”, admite que:

Uma avaliação realista da nossa posição no concerto das nações não poderia deixar de reconhecer o nosso papel secundário, quando não marginal, nos temas mais importantes, naqueles de que realmente defende o futuro das nações e da humanidade como um todo. (ESG-1979)

O projeto de influir não é, no entanto, abandonado. Ao contrário, Silveira indica que as perspectivas de que venhamos a ter um papel internacional relevante existem, e um dos sinais é justamente o grau de atrito que a “emergência” brasileira provoca. Voltamos às suas palavras:

O que nem sempre se diz é que esta tão celebrada “emergência” não é algo que suceda tranquilamente, como fruto de um processo natural. Não só ela requer o esforço por desembaraçar-se das peias do subdesenvolvimento, como também encontra, no próprio país e de parte de outros países, resistências conscientes ou inconscientes, cuja transposição exige não só tenacidade e firmeza, mas também serenidade e imaginação. (ESG-1979)

Essa análise constitui expressão de uma das diferenças básicas entre a política externa independente e o pragmatismo: este reflete e vive uma história de contradições reais, de negociações e pressões com os Estados Unidos, que obriga a um cuidadoso realismo. São conflitos localizados de interesse, com um país que já não é mais moldável, em suas inclinações essenciais, por pressões externas. Na década de 1960, as contradições eram de outra índole, mais ideológicas, em torno do próprio modelo de organização social. A carga utópica era a chave da atitude do Brasil, que não deixava de incorporar o mundo de esperanças que o apogeu do processo de descolonização anunciava.

Por outro lado, na esteira do que se diz em 1960, persiste o vigor crítico na análise das consequências nefastas do confronto. Assim, além da afirmação de que a *détente* pode corresponder à estagnação, dir-se-á que é insuficiente porque não resolve tensões regionais (ONU-1976)⁸, não permite avanços reais em matéria de desarmamento, leva a sua marginalização do papel das Nações Unidas etc.

As afirmações mais enfáticas referem-se à temática do desarmamento, que tem uma objetividade que permite a crítica mais contundente ao comportamento das superpotências. Dirá, na ONU, na abertura da Assembleia de 1978, o chanceler Silveira:

O que nos ameaça, a cada um de nós nessa sala, e a cada um dos cento e cinquenta países que representamos, não é só o perigo de que essas armas venham um dia ser usadas, mas também a própria existência desses arsenais. (ONU- 1978)⁹

Em 1979, com Saraiva Guerreiro, a preocupação é revelar os limites do SALT:

Saudados em alguns círculos como um grande avanço no campo do desarmamento nuclear e descritos como não mais do que um passo limitado em direção ao que se poderia chamar de uma gerência racional da corrida armamentista, os acordos SALT-II são resultados de tais negociações diretas entre as duas principais potências militares. Aos demais Estados, presumivelmente, será pedido que elogiem os acordos durante a presente sessão da Assembleia. Não nos oporemos a tal pedido. (ONU- 1979)¹⁰

E o texto continua com a exortação a que negociações –, defeituosas porque limitadas a dois atores e modestas nos objetivos – se integrem nos esforços multilaterais de desarmamento “geral

8 SEIXAS CORRÊA, 1995, p. 325.

9 SEIXAS CORRÊA, 1995, p. 348.

10 SEIXAS CORRÊA, 1995, p. 360.

e completo, sob efetivo controle internacional”, expressões que definia os objetivos do Terceiro Mundo (se ainda é possível usar o conceito) nessa área.

COMPARAÇÕES

Vimos algumas das diferenças entre as perspectivas sobre o conflito Leste-Oeste nos dois momentos históricos estudados. Trata-se, agora, de sublinhar aproximações. Seleccionaremos duas, que parecem cruciais.

A primeira mostra que, nos dois momentos, um dos pontos centrais da política externa é o de não tomar partido no debate ideológico. Nas formulações, afirma-se, em diapasão diverso, a lealdade ao Ocidente, que será, contudo, qualificada com o argumento da contribuição brasileira própria, o cerne da autonomia. Em suma, o que os discursos revelam, com clareza, é a possibilidade de apresentar a política externa sem escolher lados na confrontação ideológica. A autonomia identifica-se com o não alinhamento com os blocos. San Tiago Dantas, com a habitual precisão, resume a atitude:

A independência é, acima de tudo, aquela posição que não se curva aos interesses de um bloco nem de outro, que não deseja ver a sua conduta internacional predeterminada por uma aliança ou já decidida por determinadas afinidades políticas consideradas, de modo sistemático, como irremediáveis. Na verdade, a independência é para nós uma posição, em que só nos ligamos, só nos vinculamos, só nos predeterminamos pela convicção democrática, fundamental ao nosso povo, pela concepção de paz e ordem social, que nos dispomos a defender em todos os terrenos e, para tanto, podemos um dia estar com um bloco, como estar com o outro; tanto fiscalizaremos os abusos e injustiças de um como os abusos e injustiça de outro e, também, nos neutros, muitas vezes, veremos uma posição isenta, capaz de interpretar os

*interesses de grande número, como às vezes verificaremos algo que se limita a estratégia política*¹¹. (Outro texto que revela essa atitude é a apresentação que San Tiago Dantas faz na Câmara quando é escolhido representante do Brasil na ONU)¹²

O que significa a autonomia ganha pela distância dos blocos? Entramos, aqui, no segundo ponto de aproximação, talvez não tão claro quanto o primeiro, mas que certamente é uma das premissas das construções conceituais nos dois momentos históricos. A premissa comum é a seguinte: quem se considera autônomo se proclama simultaneamente responsável. É isto que dá a chave conceitual para fundar a crítica ao poder, que o Brasil e, em geral, os países do Terceiro Mundo, realizam. Tanto ao tempo da política externa independente quanto do pragmatismo, a insistência em apontar a irracionalidade da corrida armamentista, os seus efeitos nefastos sobre as crises regionais, o desvio de recursos para as necessidades nobres do atendimento às populações pobres, está, portanto, vinculada à noção de que o exercício de poder pelas superpotências é essencialmente irresponsável. Não se encontra, em nenhum dos textos, qualquer elogio ao comportamento das superpotências, mesmo quando, como vimos, aproximam-se pela distensão. É a irresponsabilidade do poder que o deslegitima e, conseqüentemente, a *contrario sensu*, estabelece a legitimidade das propostas evidentemente racionais do Brasil (e dos países do Terceiro Mundo).

O argumento se tece, assim, com clareza: existe uma disputa entre as superpotências, que é irracional; se nos afastamos da disputa e adotamos uma atitude não alinhada, ganhamos condições de agir com racionalidade; portanto, nossas propostas são legítimas e positivas para a ordem internacional. Já vimos

11 SAN TIAGO DANTAS, 1983, p. 332.

12 Cf. idem, p. 328.

também que o elo faltante nesta cadeia é o das fontes reais da transformação da vida internacional. Se o sistema é organizado em termos de poder, será que só as vantagens da legitimidade são suficientes para alterá-lo, e de forma tão substancial como pedem os países em desenvolvimento?

O PRAGMATISMO E A QUESTÃO NORTE-SUL

As posições sobre o processo econômico internacional estão fortemente condicionadas, à época, pelos problemas gerados pela crise do petróleo. A temática Norte-Sul não é, contudo, abandonada. O momento em que aparece de forma mais expressiva ocorre, em 1975, na ONU, quando o chanceler Silveira propõe um esquema para negociações amplas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Em outros pronunciamentos, especialmente na ESG, a dimensão da diferenciação entre países do Sul, evidenciada dramaticamente no caso dos importadores e exportadores de petróleo, é um elemento inevitável no diagnóstico das questões econômicas internacionais.

A propósito, vale a pena retomar trechos de uma análise desenvolvida por Silveira, em 1979:

Ao antigo conflito Leste-Oeste se veio somar, assim, o conflito Norte-Sul. De certo modo, esta nova visão de realidade internacional é mais rica do que a anterior, já que admite diferenças de interesses e, conseqüentemente, de atuação, onde antes se viam apenas blocos homogêneos. Conquanto mais complexa, tal visão não se liberta por complexo dos vícios da concepção bipolar. Se, por um lado, se reconhece que um país pode ter mais de um papel nas relações internacionais, segundo se acentue o “eixo” Leste-Oeste ou o “eixo” Norte-Sul, por outro, continua-se a ter uma concepção essencialmente estática do quadro internacional e a ver a posição relativa de cada país nos dois conflitos como um lado invariável.

Na verdade, essas categorizações não resistem ao exame do processo histórico nas relações internacionais. No que toca ao conflito Leste-Oeste, várias nações mudaram sua posição relativa ao longo das últimas décadas, quer em virtude das revoluções ou outras mudanças de regime, quer em função dos jogos de interesses entre as próprias superpotências. A mesma inadequação se revela no que toca à classificação dos países desenvolvidos e subdesenvolvidos, que está subjacente à divisão Norte-Sul do mundo. Há, em primeiro lugar, a questão dos critérios que definiriam o desenvolvimento. Quais os elementos da vasta problemática do desenvolvimento que mereceriam maior ênfase? Devemos, ao classificar um país como desenvolvido ou subdesenvolvido, privilegiar critérios puramente econômicos (ou econômico-social) ou devemos sublinhar mais os aspectos políticos de desenvolvimento, ou seja, a capacidade de cada país de tomar decisões vitais de forma autônoma e soberana, reduzindo ao mínimo a interferência de fatores externos? Dependendo da resposta que se dá a essa pergunta, os mesmos países poderão ser classificados como desenvolvidos ou subdesenvolvidos. Por outro lado, as rápidas mudanças estruturais por que passam alguns países considerados subdesenvolvidos tornam, no mínimo, arriscado tentar enquadrá-los sem qualificações dentro do “bloco subdesenvolvido”. Tais mudanças, aliás, não estão limitadas à parte “Sul” desse relacionamento. Também nos países do “Norte desenvolvido” se assiste a importantes mudanças na posição e no poder relativo dos seus integrantes. O crescimento da dependência tecnológica e, portanto, também da economia e da política, de alguns deles em relação a uma ou outra superpotência introduz um elemento de certa ambiguidade na classificação de tais países como desenvolvidos. (ESG-1979)

Essa longa citação se justifica porque exprime, com clareza, as linhas de inflexão da diplomacia brasileira ao aceitar a diversidade do mundo. A análise é feita para um auditório fechado,

mas serve, sem dúvida, como pano de fundo necessário para algumas qualificações importantes que serão introduzidas nas posições tradicionais sobre Norte-Sul (e Leste-Oeste, como vimos). A realidade mudara, e tornava-se crescentemente difícil aceitar, como blocos fechados com direções claras, o Norte, o Sul, o Leste e o Oeste. Porém, no discurso público, especialmente nos foros internacionais, é impossível evitar a adesão à ortodoxia, pois esta é a que “dá votos”.

Em outro discurso, ainda em 1975, numa cerimônia de formatura em uma universidade particular, em Brasília, Silveira assinala a diferenciação da posição brasileira no Terceiro Mundo:

Se entendemos que a exasperação de muitos países do Terceiro Mundo contra as táticas dilatórias de países desenvolvidos os leva a atitudes demagógicas de confrontação, não partilhamos dessas táticas que reputamos, sobretudo, ineficientes. Como em todos os demais foros, achamos que o diálogo, a negociação, constituem veículos mais eficazes do que a deblateração. (Apud Estado de S. Paulo, 26 ago. 1975)

Sintomaticamente, esse trecho é objeto de referências positivas em um editorial do jornal *O Estado de S. Paulo*, que o interpreta como uma crítica ao terceiro-mundismo e a volta aos ideais de política externa do que chamavam o Movimento de Março (ESP, “Nossa perene tradição diplomática”, 26 de agosto de 1975).

Assim, podemos voltar a sequência de observações que ratificam a ortodoxia e constituem o núcleo das posições diplomáticas. Começa-se com um diagnóstico, que é de crises e de dificuldades. Dirá Silveira, na VII Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU, em 1975, que:

O que é incontestável é que a crise atual evidenciou, com terrível clareza, o potencial desestabilizador da divisão internacional do trabalho vigente, e os riscos, para a

economia mundial como um todo, da atual estrutura das relações econômicas Norte-Sul.

Na ESG, em 1977, o diagnóstico é repetido e localiza sérios obstáculos para o esforço nacional de desenvolvimento, justamente em virtude do modo iníquo pelo qual vinha operando a economia internacional. As características perversas são, então, dissecadas:

Continua a economia internacional a caracterizar-se pela má distribuição do produto econômico, pela concentração dos recursos de capital e tecnologia, pela discriminação nas oportunidades de acesso aos mercados e pela exclusão da quase totalidade dos países do processo decisório internacional. Essa situação de assimetria global favorece a monopolização da riqueza mundial por um pequeno número de países. (ESG-1977)

O chanceler aponta, ainda, outros problemas, nascidos das circunstâncias da crise, que agravaram a posição dos países do Sul, tais como as perspectivas de recessão mundial, o aumento do protecionismo dos desenvolvidos (que se combinava com pressões para que os PEDS desmantelassem as barreiras que asseguravam a defesa de duas indústrias nascentes), o feitio seletivo e excludente do processo decisório sobre a economia internacional (e aí se referia ao peso das decisões da reunião de Bonn, em julho de 1977, que continuava a trajetória das cúpulas do G7), os esforços para “dividir” o Grupo dos países em desenvolvimento, com a criação da categoria dos ADCS (Advanced Developing Countries), grupo de países que perderia certas vantagens obtidas no contexto das Unctads etc.

Outro lado dramático, e premonitoriamente apontado pelo chanceler na ONU em 1976, é a perspectiva de que:

... a transferência líquida de capitais das áreas desenvolvidas para as menos desenvolvidas, vai-se tornando um mito. Em

termos líquidos, esse reflexo logo poderá ocorrer do Sul para o Norte. (ONU-1976)¹³

Estamos, portanto, diante de dois elementos: um processo de crescente integração da economia internacional (que os efeitos globais da crise do petróleo demonstravam com clareza) e, de outro lado, o agravamento dos desequilíbrios entre o Norte e o Sul. O núcleo da tarefa econômica da diplomacia seria imaginar formas de “atenuar” as disparidades entre ricos e pobres. Voltemos ao discurso da Assembleia Especial de 1975, texto onde o tema é desenvolvido de forma mais completa.

A proposta brasileira se constrói em várias etapas. Em primeiro lugar, apontada no discurso de 1977, e verdadeira base jurídico-filosófica para as soluções diplomáticas já desenvolvidas em 1976, está a ideia de que o desenvolvimento se constitui em um direito: “Neste final de século, o desenvolvimento socioeconômico é um direito dos povos e um direito de que não estão dispostos a abrir mão” (ONU-1976)¹⁴. Em segundo lugar, define-se uma base econômica, fundamentada na ideia de que o crescimento dos PEDs serve positivamente aos países do Norte “as transferências financeiras, se orientadas para setores produtivos, não se fazem em detrimento da possibilidade de crescimento dos próprios países desenvolvidos” (ONU- 1976)¹⁵.

A terceira etapa lida, propriamente, com a construção do argumento, e tem início mediante uma análise de própria natureza da gestão econômica do mundo contemporâneo. O que se vê nos países desenvolvidos de economia de mercado é um “abrandamento dos ideais absolutos do liberalismo clássico”, que significou um “aumento da capacidade dos governos de evitar ou de pelo menos

13 SEIXAS CORRÊA, 1995, p. 325.

14 SEIXAS CORRÊA, 1995, p. 321.

15 SEIXAS CORRÊA, 1995, p. 327.

atenuar tanto as flutuações mais drásticas da atividade econômica interna quanto os casos mais extremados ou as consequências mais dramáticas das desigualdades na distribuição nacional da renda” (ONU-1975, Assembleia Geral Extraordinária). O controle da economia serve, portanto, a bons propósitos e a questão, agora, é usar a experiência para a vida internacional onde, continua o diagnóstico, nada foi feito, nos últimos 20 anos, para evitar as consequências das crises econômicas ou para reduzir o hiato econômico.

Há, na verdade, situações diferenciadas no plano internacional: entre os industrializados ocorre uma “estrutura normativa relativamente eficaz, capaz de disciplinar a evolução global com vista àquele desenvolvimento harmônico que a maioria desses países já vem, graças à ação desses governos, alcançando internamente”, porém, nas relações Norte-Sul, predomina um virtual *laissez-faire*, que impede o alcance dos objetivos de harmonia. Diante disso, é imperativo estabelecer um conjunto de normas que regulem especificamente, aceitando as diferenciações econômicas, as relações entre industrializados e PEDs. Não é possível adaptar as normas vigentes entre os industrializados Norte-Sul, e as propostas que estão sendo debatidas, seja no GATT (Rodada Tóquio), seja no FMI, revelam-se insuficientes para atingir os objetivos necessário à boa ordem internacional. Daí a proposta no sentido de que se busque “negociar um Acordo Geral sobre Comércio entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, com vista a fixar novas regras do jogo para o comércio Norte-Sul”.

Valeria ainda assinalar que o Acordo seria efetivamente um “acordo” negociado, com base em concessões recíprocas, mediante o qual os dois lados poderiam receber benefícios mútuos, embora não vantagens comparáveis, tendo em vista a diferença de níveis de desenvolvimento. Enfim, o Acordo abriria a possibilidade de

superar a perspectiva das relações Norte-Sul, como num jogo em que os ganhos de um seriam as desvantagens do outro lado.

E, a conclusão, reintroduzindo a ideia de reforma da ordem internacional, se sustenta na perspectiva de que:

O chamado diálogo Norte-Sul só pode chegar a bom termo ... se conduzido mediante um encontro de vontades políticas, empenhadas na reforma do sistema de intercâmbio entre as nações (ESG- 1978).

Ao propor o Acordo Norte-Sul, o chanceler Silveira toca num ponto central do projeto sulista, que é o de mudar a ordem internacional pela negociação política. A ordem “natural” do liberalismo, fundada na igualdade e na reciprocidade, era produtora de relações injustas, como, desde a década de 1950, provava a Cepal, com a hipótese da deterioração dos termos de intercâmbio. Assim, o estabelecimento de relações não recíprocas entre desiguais, que corrigisse as disparidades mais gritantes entre ricos e pobres, só seria alcançada com trabalho político. Essa atitude se realiza, assim, em diversos locais de negociações, como a Conferência de Direito do Mar, a Conferência de Ciência e Tecnologia, a negociação de sistemas de preferências na Unctad.

Um último aspecto a ser mencionado com relação a este tema é o de que, para a história do pragmatismo, tão importante quanto a natureza da relação Norte-Sul, são as ligações Sul-Sul. Uma das marcas do PR é justamente uma profunda mudança nas relações do Brasil com o mundo em desenvolvimento. As inovações diferenciadoras são a aproximação com os africanos, num diapasão novo, aberto pelo reconhecimento do governo angolano, o reatamento com a República Popular da China, a intensificação das relações com os árabes. Esses gestos são, aliás, o núcleo da crítica ao tom “terceiro-mundista” da ação externa.

COMPARAÇÕES ENTRE OS DOIS MOMENTOS: NORTE-SUL

Há, na temática Norte-Sul, pontos claros de aproximação entre a política externa independente e o pragmatismo: a) a consciência de que o mundo da economia é integrado e interdependente, patente nos dois discursos e que constitui uma base de fato a partir da qual as reivindicações “sulinas” podem ser articuladas; b) o desconforto com a divisão internacional do trabalho, que opera de forma iníqua (a especialização não é neutra e, na linha cepalina, existem umas melhores do que as outras, o que leva alguns países a assegurar acumulação permanente de vantagens; nesse contexto, o objetivo é fazer com que os PEDs ascendam às “boas vantagens”); c) a existência de um fundamento ético ou jurídico (direito ao desenvolvimento), que sustenta as reivindicações do Sul, e ocorre paralelo ao argumento do autointeresse (se os industrializados atendessem ao que pede o Sul, seriam também beneficiados); d) o delineamento, em ambos os discursos, da hipótese segundo a qual o “futuro será pior do que o presente”, a crise que se agrava; e) a proposta de criação de mecanismos multilaterais que encaminhariam o processo de atenuação das diferenças.

As principais diferenças ocorrem, em primeiro lugar, no plano da relação entre o econômico e o político, que são mais explícitas na década de 1960, quando a temática da segurança econômica coletiva funciona como uma espécie de “pano de fundo” para a apresentação dos temas Norte-Sul. No caso do pragmatismo, a trave de sustentação é, como vimos, o sucesso do “controle econômico” no âmbito nacional. As injustiças que os sistemas econômicos criam são vencidas pela intervenção, pela ação deliberada dos governos, como prova o que ocorre no mundo desenvolvido, dentro dos países e entre os países. Existe uma espécie de transferência do keynesianismo para o plano internacional.

Um segundo elemento de diferenciação diz respeito aos mecanismos diplomáticos de superação das diferenças. Em 1960, ainda no processo de preparação das Unctads, sem que se tivesse vivido nada semelhante às dificuldades provocadas pela crise do petróleo, as propostas sugerem mecanismos mais concessivos e a ideia da ajuda está presente. No pragmatismo, os temas são necessariamente outros e, apesar de diferenciadas, aceitam-se concessões mútuas. O jogo da reciprocidade é admitido explicitamente. O lançamento do Acordo em 1976 talvez fosse um tanto utópico, mais plataforma política do que propriamente instrumento de negociação. Seus fundamentos filosóficos, porém, são os da reciprocidade e da barganha.

OBSERVAÇÕES ANALÍTICAS SOBRE O DISCURSO DO PRAGMATISMO

Para concluir esses comentários, e manter uma simetria com a análise sobre a PEI, caberia uma discussão que seguisse a inspiração de Holbraad. A análise teria, como núcleo, a mesma ideia de potência média, que induz, como vimos, a um comportamento “autônomo”. Essa é a chave ideológica para que um país médio, no campo da hegemonia de uma superpotência, adote as ações que marcariam a sua participação diferenciada no sistema internacional. Antes de ser “ponte”, de “mediar”, a política externa tem de se diferenciar. Ser “autônoma”¹⁶.

Aliás, para situar o problema, vamos voltar à política externa independente e lembrar as observações de um dos formuladores diplomáticos do período. Afonso Arinos¹⁷:

No quadro atual o Brasil não pode ocupar um posto de grande potência embora tenda para isso, se os seus governantes, até o fim do século, souberem conduzi-lo. Nossa posição,

16 O tema de potência média tem sido objeto dos estudos de Celso Lafer (LAFER, 1982, p. 134 e segs; 1984, p. 142 e segs).

17 ARINOS, 1979, p. 847.

com a prática de uma política externa conveniente, seria de primeiro plano entre as potências de segunda ordem, como, sem olharmos os campos ideológicos, Itália, Espanha, Austrália, México e República Árabe Unida.

Mais adiante, depois de afirmar que a autonomia “é a única forma pela qual as personalidades nacionais podem se manifestar”, completa, com uma dose de otimismo:

... a autonomia nacional nas deliberações internacionais é ... a contribuição mais útil que os Estados de segunda ordem podem dar aos de primeira, em cuja área de influência se encontrem, para o bom êxito das soluções de interesse comum e a ação autônoma das potências secundárias visa sempre às soluções pacíficas¹⁸.

A perspectiva de autonomia tem duas dimensões conceituais básicas: a não opção entre blocos na Guerra Fria e a opção pela forma da ordem internacional no plano Norte-Sul. Já vimos que essas opções nunca foram “radicais” pois, afinal, como no tempo da PEI, continuávamos ocidentais e capitalistas e, portanto, vinculados, de forma especial, aos EUA (inclusive por um “memorando de entendimento” Kissinger-Silveira, que abria um canal privilegiado de diálogo com os EUA). O processo de conciliar os dois movimentos, a neutralidade com o pertencimento ao Ocidente e o capitalismo com a reforma da ordem econômica, transformava-se em um dos problemas centrais da formulação diplomática (e, em certa medida, da prática diplomática, sobretudo se olharmos para as reclamações de incoerência que despontavam em episódios como o do estabelecimento de relações com Angola, ato que, em última instância, estaria endossando, na visão dos críticos, ganhos soviéticos ou para a ação da OPEP em 1972 que revela a fragilidade do agrupamento terceiro-mundista).

18 ARINOS, 1979, p. 849.

Vale retomar algumas das formulações do ministro Silveira a respeito desses temas. Na realidade, o tema Leste-Oeste tem dois desdobramentos: o da dimensão americana (medida que os EUA lideram o bloco, e o ocidentalismo é, em boa parte, medido pelo grau de nossa adesão às doutrinas e ações norte-americanas), e o da dimensão ocidental (sobretudo porque as medidas de autonomia e, portanto, de distância em relação aos EUA, dão-se no marco de algo maior que as relações bilaterais com os Estados Unidos; dão-se no marco maior da presença ocidental do Brasil). O relacionamento com os EUA, ao tempo de Geisel, é difícil e, especialmente depois que assume Carter, envolve situações de evidente atrito (os casos mais conhecidos são o do rompimento do Acordo Militar e o das disputas em torno do Acordo Nuclear com a Alemanha). Como “rompimentos” com os EUA são impossíveis, seria necessário encontrar uma chave conceitual que permitisse, ao mesmo tempo, amizade (e aceitação de liderança) e diferenças. Como lembram os que trabalhavam com Silveira nos primeiros momentos da formulação da política externa, a preocupação era fazer com que o Brasil retomasse o direito de formular sua posição de acordo com posições próprias, sem se preocupar em satisfazer as pressões e reclamos dos americanos (Lampreia). Esse é o núcleo da ideia de “não alinhamento automático”, que encontra, no mesmo texto da ESG em 1978, uma formulação elegante:

Nas relações com Washington, pode o governo brasileiro realizar as indispensáveis correções de curso, como demonstra, entre outros, o episódio da denúncia dos antiquados acordos que regulavam a nossa cooperação militar. Ficou, também, claro que o governo brasileiro reconhece que os EUA continuam a desempenhar as funções do líder do Mundo Ocidental, mas, em seu relacionamento, distingue as oportunidades em que Washington atua internacionalmente em decorrência dessa função de liderança, das ocasiões em que simplesmente responde a

interesses nacionais norte-americanos, que dizem respeito exclusivamente aos EUA e não comprometem o Ocidente como um todo (ESG-1978).

É uma atitude conceitualmente audaciosa, a de o liderado atribuir a si o juízo sobre aquelas ações do líder que em tese deveria seguir e acatar. Mas é, também, sintomática da necessidade de afirmação da liberdade da diplomacia num momento em que divergíamos dos EUA em todos os temas expressivos da agenda internacional (quer globais, como desarmamento, direitos humanos etc., quer regionais, como Angola, questão palestina etc.).

Outro sintoma da mesma necessidade é buscar caracterizar, como sinal que “diferencia o Ocidente”, a existência de uma comunidade de nações livres e soberanas, que aceita plenamente as diversidades nacionais. E, completava-se: “No Ocidente, há espaços políticos para a afirmação de soberania e para a promoção de mudança da atual divisão internacional do trabalho” (ESG-1978). Ocidente quer dizer diversidade, pluralismo.

É assim que a concepção do Ocidente ganha, menos que uma perspectiva política, sentido diplomático, centrado na ideia de soberania, de diversidade, de reforma, de participação na formação dos grandes consensos ocidentais etc. As próprias condições do país, ainda em fase de construção da abertura, impediam uma adesão aos valores que, tradicionalmente, são identificados com o Ocidente, como o da democracia, dos direitos humanos, do liberalismo etc.

Para marcar a comparação com a PEI, lembremos uma referência de Arinos, em seu discurso de posse no Itamaraty, em que falava da

... nossa contribuição ao mundo cristão democrático, ao qual indiscutivelmente pertencemos, só será efetiva à medida que representarmos, dentro dele, a parcela de autoridade que nos cabe, e à medida que assumirmos uma

*responsabilidade de exprimir as aspirações e reivindicações que estamos no dever e em condições de manifestar. O reconhecimento da autonomia e autenticidade de nações como as da América Latina, ou as novas do mundo afro-asiático, é um enriquecimento para o mundo livre, ao passo que a tentativa de enquadramento desses povos... em um sistema que lhes é artificial, de normas e responsabilidades, é um meio certo de criar, dentro deles, naturais reservas e resistências*¹⁹.

As expressões “mundo cristão-democrático” e “mundo livre”, que precedem e justificam a “autonomia”, nos davam, claramente, a marca ocidental, uma medida de alinhamento no campo dos valores, que vai se atenuar no pragmatismo. E a solução do pertencimento ao Ocidente fica mais limitada, resultado talvez da própria diferença na compreensão da “autonomia”.

Um outro ponto a assinalar é o de que existe, em conferências do chanceler Silveira, um curioso contraste entre a definição clara do que é Ocidente e as hesitações na conceituação do Terceiro Mundo. É bem verdade que, neste segundo caso, estamos falando de textos, ou melhor, de um texto, o da ESG-1977, que não chegou a ser divulgado ao público. Mas, ao reconhecer as diferenças entre PEDs, diferenças que poderiam derivar dos critérios usados (nível econômico, nível social, autonomia de decisão etc.) ou mesmo dos ritmos de transformação (“as rápidas mudanças estruturais por que passam alguns dos países subdesenvolvidos tornam, no mínimo, arriscado tentar enquadrá-los sem qualificações dentro do “bloco subdesenvolvidos”), as hesitações conceituais desembocam na própria situação brasileira, vista também como “peculiar”. E continuava:

... país com enormes potencialidades que começam apenas a ser exploradas, com uma população jovem e motivada

19 ARINOS, 1979, p. 883.

para o progresso, o Brasil, a despeito dos grandes problemas que ainda tem de enfrentar nos campos social e econômico, não pode mais ser incluído na mesma categoria genérica em que figuram nações que mal iniciaram a organizar as suas economias, em muitos casos ainda totalmente submetidas ao modelo colonial... Esta constatação realista, nós a fazemos com a consciência plena de que o novo estágio alcançado não traz apenas vantagens, mais implica maiores responsabilidades, internas e internacionais, cujo peso é desconhecido por outras nações em fase ainda mais atrasada de desenvolvimento. (ESG-1977)

De novo, em outros termos, é verdade, revela-se a contradição entre a vontade de liberdade e os limites impostos pelo pertencimento a um agrupamento, seja a Ocidental, seja o Terceiro Mundo. A solução, neste segundo caso, é também admitir a variedade e, conseqüentemente, a diversidade de caminhos de atuação. É essa a solução natural para uma “diplomacia orgulhosa”, de um país que se quer afirmar no cenário internacional, mas encontra os limites das próprias condições estruturais. O discurso sobre a diversidade terceiro-mundista, por isso mesmo, não aparece publicamente. Afinal, o caminho de nossa afirmação, de nossas peculiaridades, se exprimia, em boa parte, por posições diferenciadas justamente em alguns dos grandes temas terceiro-mundista, como a condenação do *apartheid*, a defesa da autonomia palestina etc.

OBSERVAÇÕES CONCLUSIVAS

APROXIMAÇÕES: A AUTONOMIA PELO CONTRASTE

Não é difícil comprovar a hipótese de que as formulações conceituais da política interna independente e do pragmatismo são muito próximas. Embora diversos, os mundos para os quais se elaboram a política externa brasileira, em 1960 e 1974, guardam características estruturais próximas: as variações da disputa Leste-

-Oeste dominam o sistema e, de outro lado, as diferenças entre Norte e Sul organizam, de várias maneiras, a vida dos organismos multilaterais. Há que se considerar, ainda, que, malgrado os avanços econômicos significativos, o Brasil da década de 1970 ainda é um país em desenvolvimento e seu status internacional não se altera significativamente: não era um participante central do jogo estratégico, nem suficientemente rico para adotar uma atitude conservadora em economia.

Assim, é natural que, do ângulo da formação doutrinária, nos dois momentos, a lógica da autonomia se construa por contraste com o que preconizam os hegemônicos. Isso significa, basicamente, distância em relação à disputa ideológica ao mesmo tempo que se adotam propostas reformistas da ordem mundial. Ao longo deste ensaio, vimos as diversas expressões do contraste: soluções dos problemas internacionais por critérios diferentes dos de poder, mediação entre as superpotências, reforma da ordem econômica internacional e adoção da tese de que a divisão entre ricos e pobres deve ser compensada por mecanismos não recíprocos etc²⁰.

A outra dimensão da autonomia era a universalização de contatos que começaria justamente pela retomada daqueles relacionamentos que tinham sido bloqueados por hipotecas ideológicas. Um evidente sinal “físico” é o de que tanto a política externa independente quanto o pragmatismo coincidem com episódios de abertura de missões diplomáticas. É importante considerar que a universalização deveria estar lastreada em laços concretos e, assim, as possibilidades de levá-la adiante dependiam fundamentalmente da capacidade de ação governamental e das próprias possibilidades concretas de projeção da economia

20 Para um bom resumo das propostas a que corresponderia esses conceitos, cf. PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel. A Nova ordem Internacional, o Terceiro Mundo e o Brasil. Trabalho apresentado na 43ª Reunião da SBPC, Rio de Janeiro, jul.1991, especialmente p. 22.

brasileira, bem mais significativas em meados da década de 1970, ao tempo do pragmatismo.

As diferenças não ficam, contudo, somente nas faixas das possibilidades concretas. São mais amplas e vale resumi-las, procurando explicar porque acontecem:

- a. pela natureza do regime: um exemplo é a própria concepção do Ocidente que, sobretudo nas primeiras formulações da política externa independente, é mais ortodoxa do que na década de 1970, quando vivíamos ainda sob um regime autoritário (em transição para a democracia, mas que tenta controlar o processo de sua autotransformação), e quando se define o Ocidente pela diversidade e pluralidade de concepções (aceitar o sentido democrático do Ocidente corresponderia, de uma certa maneira, a aceitar as críticas na área de direitos humanos que surgiam, de vários setores, contra o governo brasileiro);
- b. pelas exigências da conjuntura política interna: no período Jânio, a política externa servia como contraparte de um “conservadorismo” em matéria de política econômica²¹; no período Goulart, como expressão de disposição reformista interna, o que dá um tom mais ufanista ao discurso, em contrapartida, com o feitio não mobilizador, e até didático, da retórica do pragmatismo;
- c. pela natureza do momento diplomático brasileiro: num primeiro exame, são muito próximos os desafios dos dois momentos que estamos analisando: afirmar autonomia em relação à disputa ideológica, estabelecer formas de

21 A tese pode ser qualificada. Vejam-se, as hipóteses de Storrs sobre a eventual possibilidade de uma guinada “desenvolvimentista” de Jânio (STORRS, 1973, p. 446). De outra parte, se aceitamos a tese da vocação autoritária de Jânio – e, conseqüentemente, a renúncia, como primeiro passo de um golpe –, a política externa independente poderia ser vista como movimento antecipatório de um novo regime no Brasil.

aproximação com os socialistas (em 1960, URSS; em 1975, China), definir novas linhas de atividade diplomática na África, na Ásia, estreitar laços com os países do Sul nos foros multilaterais etc. Existe, porém, uma diferença de natureza diplomática entre os dois momentos. Em 1960, o rito é de iniciação e tratava-se de propor, quase como projeto intelectual, novas modalidades de ação diplomática, para um mundo que também se renovava, com a descolonização. Em 1974, o contraponto é com uma história que revela, claramente, medida significativa de relativo isolamento diplomático do país, sobretudo em foros multilaterais, onde as afinidades com as teses terceiro-mundistas eram essenciais para obter ganhos políticos. As desvantagens diplomáticas de determinadas opções, como as relações com Formosa, a equidistância no Oriente Médio, a aproximação com Portugal, estavam claras. Se compararmos as referências que Afonso Arinos faz em suas memórias dos momentos iniciais da diplomacia de Jânio, preocupada com afirmações doutrinárias de autonomia e com uns poucos problemas específicos (Cuba, Portugal etc.) com depoimentos sobre as primeiras articulações de Silveira, a conclusão se evidencia. No pragmatismo, a construção diplomática se faz sobre os problemas e sobre problemas que definem o próprio perfil internacional do país. Ao lado da questão de Itaipu – que também terá desdobramentos internacionais, embora de dimensão específica –, havia que atualizar a atitude em relação aos EUA (com a doutrina do não alinhamento automático), corrigir a posição no Oriente Médio (e, para isto, se faz, ainda no dia da posse, uma circular-telegráfica, com o repúdio brasileiro à ocupação de territórios árabes pelo uso da força), eliminar a distância em relação à África (o que teria evidentes implicações internas, servindo como “primeiro capítulo da

abertura política que Geisel desejava promover no Brasil”), e, finalmente, reatar relações com a China. Há outras dimensões da política externa, sobretudo uma vertente europeia, que, na linha da universalização, serve de contraponto, no âmbito ocidental, ao peso natural das relações com os EUA. Mas, o que se disse é suficiente para demonstrar a peculiaridade do ponto de partida do pragmatismo, que se revelará, p. ex., na preocupação maior com as crises regionais, uma vez que, naquele momento, passávamos a ter interesses concretos no Oriente Médio, na África etc. Era simplesmente impossível, para um país como o Brasil, ir adiante em processos de aproximação com os árabes ou africanos se não houvesse uma mudança importante nas posições sobre a Palestina e sobre o relacionamento com a África do Sul, o que explica a “ousadia” do voto sionista e do estabelecimento de relações com Angola, ambos os movimentos em clara contradição com posições norte-americanas²².

- d. pelas diferenças da conjuntura internacional: a *détente* da década de 1970 obriga a uma interpretação matizada dos macroprocessos internacionais, em que, embora discreta e qualificada, uma palavra de “louvor” ao comportamento das potências era introduzida; da mesma forma, a evolução do processo Norte-Sul traz modificação na perspectiva brasileira sobre a economia internacional.

Talvez a soma desses pontos sirva para esboçar uma pré-teoria para a compreensão do discurso diplomático brasileiro.

22 Devo boa parte dessas observações a um texto informal, mas extremamente revelador, preparado pelo embaixador Luiz Felipe Lampreia sobre o “momento de gestão” da política externa que Silveira comandou.

AVALIAÇÃO DO DISCURSO

O propósito deste ensaio não é avaliar o êxito da política externa independente ou do pragmatismo, mas simplesmente de chamar a atenção para um dos elementos, o discurso, que deve compor a análise do processo diplomático. Porém, são inevitáveis, ainda que simplesmente como um sumário de perguntas, algumas indagações sobre como avaliar as formulações conceituais da política externa brasileira nos demais momentos estudados.

A COERÊNCIA INTERNA

No mundo político moderno, em que as ideias têm de se apresentar como articulação da melhor razão, a plausibilidade torna-se componente indispensável à composição da função legitimadora do discurso. O argumento deve estar de tal forma tecido que pareça razoável, que pareça lógico. Deve ser capaz de dissolver as contradições que, necessariamente, a prática revela. Os elementos conceituais, anteriormente resumidos, tinham a virtude do feito sistemático (as diversas peças do argumento se encaixavam: era relativamente fácil demonstrar que autonomia e universalização eram sinônimos), da congruência entre o comportamento ético e político (as propostas de reforma eram ostensiva e plausivelmente decididas pela razão, e não exclusivamente pelo interesse) e os componentes políticos e econômicos relevam harmonia. Por tudo isto, não seria incorreto dizer que a primeira virtude dos discursos da PEI e do PR seria a coerência, de onde viria, talvez, a força inspiradora que tiveram durante tanto tempo.

TEORIA E PRÁTICA

O segundo elemento a considerar é o que trata o discurso como elemento de avaliação da realidade. O discurso político lança, inevitavelmente, critérios que passam a valer como fontes críticas

daquilo que faz quem o propõem. É o tema da coerência. Não se trata, agora, de fazer um exame, ponto por ponto, do que fizeram a PEI e o PR e avaliá-los de acordo com os projetos de Jânio-Goulart e de Geisel. Mas, simplesmente, de dar exemplos de coerência ou não.

Ao tempo da política externa independente, o melhor exemplo, e mais persistente, de realização da autonomia por contraste foi a política em relação a Cuba. Os seus lances mais importantes estão descritos na memória de Afonso Arinos e nos depoimentos de San Tiago Dantas. O que interessa reter é que o governo brasileiro propõe uma interpretação de fenômeno cubano que é radicalmente diversa da norte-americana. O diagnóstico sobre o grau da ameaça representado por Cuba é próprio e, conseqüentemente, o esforço diplomático permanente é de proporcionar o diálogo e evitar as práticas intervencionistas. O Brasil apresenta-se como um país maduro, que não pode recusar ao risco de conviver²³. Assim, diante da disputa dos blocos, preconiza-se a convivência como a atitude razoável, caminho privilegiado para diminuir as tensões internacionais. Evita-se a atitude ideológica, e as tensões são uma combinação do jurídico (preservar a autodeterminação) e do político (as desvantagens do isolamento cubano para a convivência continental).

Do lado da incoerência, o exemplo mais claro é o do cuidado nas relações com Portugal e suas províncias ultramarinas. Normalmente, a solidariedade com os povos oprimidos determinaria uma política mais clara de apoio a autodeterminação que, no entanto, foi bloqueada pela força dos setores conservadores.

O pragmatismo terá numerosos exemplos de coerência. Para sublinhar apenas dois, mencionemos a liberdade com que se agiu no caso do rompimento do Acordo Militar com os EUA,

23 SAN TIAGO DANTAS, 1983, p. 385.

quando se interpreta que a atitude do governo norte-americano atenta contra interesses nacionais e tem feição intervencionista. O outro seria o Acordo Nuclear com a Alemanha, que também pode ser interpretado no diapasão da autonomia e da universalização. A história das pressões americanas para coibir e restringir o acordo são bem conhecidas e estão apresentadas, de forma impecável, por Maria Regina Soares de Lima²⁴.

Quanto à incoerência, os que criticam o pragmatismo apontam, em primeiro lugar, um problema no plano da formulação, com as ambiguidades do conceito escolhido para definir o “pertencimento ao Ocidente”. Na verdade, ao tempo da PEI, a nossa fidelidade ao “ocidentalismo ortodoxo” combina-se com uma retórica autonomista e crítica contundente; no pragmatismo, o “ocidentalismo heterodoxo” corresponde a uma linguagem mais cuidada, reflexo da situação de “transição controlada” em que se encontra o Brasil. Mais do que fidelidade a valores, o “ocidentalismo” exprimir-se-á em plataforma de autonomia, necessária para “criar distância” e encaminhar uma série de conflitos específicos de interesses com os EUA. Assim, enquanto, na PEI, a primeira medida de quem avalia incoerência é a de buscar a distância entre o projeto e a prática, no pragmatismo, a formulação incorpora em si mesmo as ambiguidades da própria situação do país²⁵. Uma segunda linha de crítica vai apontar contradições e fragilidade em temas mais específicos: teria havido incongruência entre o reformismo do discurso e uma realidade de bilateralismo que buscava vantagens concretas (como se alguma ação de política externa pudesse ser absolutamente desinteressada), entre o sentido pragmático de determinadas ações e fragilidade de resultados concretos (como

24 SOARES DE LIMA, 1986, p. 357.

25 Uma das mais sofisticadas e completas análises das variedades de “situações brasileiras” foi elaborada por Maria Regina Soares Lima, em sua tese de doutoramento. “A mesma política externa tem de lidar, dependendo do tema, com situações que vão da dependência à hegemonia”.

na aproximação com os africanos, que teria poucos resultados econômicos), entre a vontade de autonomia e o dobrar-se a interesses localizados (como no voto sionista).

A FUNÇÃO DE OCULTAMENTO

A relação entre o discurso e a realidade tem, pelo menos, dois planos. O primeiro é o da coerência de um projeto e suas realizações, que vimos anteriormente. O segundo plano é ideológico. O que oculta o discurso da autonomia? Nas análises sobre os grandes núcleos dos aparelhos ideológicos de estado, as ideias homogêneas ocultam o seu oposto. No mundo burguês, dirá a análise marxista clássica, a liberdade oculta um determinado sistema de dominação, que cria a ilusão de liberdade para todos, quando só a concede realmente aos proprietários dos meios de produção. Como transferir essa análise para o plano do discurso diplomático? O discurso da autonomia por contraste oculta uma estrutura de dependência? A técnica do contraste acentua ou reduz as dependências reais?

No plano interno, a revelação do ocultamente seria realizada por um sujeito histórico alternativo ao hegemônico, por um sujeito que fosse portador de projeto de liberdade diferente, própria, mais humana do que a burguesa. Ora, nos casos das relações internacionais, se aceitamos o Estado como ator privilegiado, a autonomia que se busca é sempre a de ampliar a sua margem de manobra. Nesse sentido, a escolha de caminhos universalistas parece representar, sem dúvida, um caminho adequado para a conquista de triunfos diplomáticos. As soluções alternativas, naqueles momentos históricos, poderiam trazer outro tipo de vantagem e corresponderiam a uma visão mais “simples” do aumento da margem de manobra.

A concepção de autonomia, em 1960 e 1975, deverá, também, ser analisado do ângulo de quem ganha politicamente com sua adoção? O estado se fortalece e, com ele, que grupos? Quem é o sujeito – além do estado – que ganha com o aumento da margem de manobra diplomática. Essa pergunta já faz parte de um universo que a análise exclusivamente diplomática não resolve. A indagação abre o tema do tipo de sistema de dominação, nos dois períodos que examinamos, de suas diferenças e semelhanças. E, o passo seguinte, mais sociológico do que diplomático, é o de investigar como se traduzem socialmente os ganhos derivados das diversas opções de política externa.

ANÁLISE DAS VANTAGENS POLÍTICAS

Na identificação de autonomia e universalização, o ganho político é evidente e o discurso desempenha o seu papel. É um recurso de poder, uma baliza positiva, que traz ganhos internos, à medida que, sobretudo no pragmatismo, ajuda ao consenso e realiza, no internacional, uma prática democrática que a abertura de Geisel anunciava internamente e, também, ganhos diplomáticos, à medida que a atitude reformista – e, em certas circunstâncias, claramente diferenciada da atitude das superpotências – cria pontes com áreas novas para a política externa (especialmente, a África e o Oriente Médio).

Vale lembrar que a relação interna - externa é mais complexa no período Geisel do que no Jânio-Jango. Neste, como vimos, a polarização interna reforça a polêmica sobre o processo internacional. Com Geisel, o movimento é mais sutil. O “terceiro-mundismo” não fecha as portas para as potências ocidentais e o momento é rico na aproximação com a Alemanha e o Japão.

LIMITES

Os limites reais do discurso autonomista só se revelam plenamente quando muda a situação histórica. A teoria da autonomia, tanto em 1960 quanto em 1974, depende de um mundo irrazoável para afirmar-se razoável. A razão brasileira, e dos países em desenvolvimento, define-se por contraste com a irracionalidade dos poderosos, que tinha expressões claras na corrida armamentista, na exacerbação de crises regionais, na resistência a mudar uma ordem econômica claramente injusta. Com o esgotamento da Guerra Fria e a consagração liberal, o desafio, para os países sem reserva de poder, é justamente o de redesenhar argumentos de razão, refazer o discurso.

REFERÊNCIAS

1. Documentação

Os textos de discursos na Nações Unidas encontram-se publicados, em inglês, nos *Anais da Assembleia Geral*. No Brasil, os da gestão Silveira estão disponíveis na *Resenha de Política Externa*, publicação regular do Ministério das Relações Exteriores. Ver também o livro de SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. *A palavra do Brasil nas Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1995.

Foram consultadas as Mensagens enviadas pelos presidentes da República ao Congresso, os documentos sobre relações internacionais do Arquivo San Tiago Dantas, depositado no Arquivo Nacional, e os textos de conferências na ESG, pronunciados pelo ministro Silveira.

2. Livros e artigos

ARAÚJO, B. J. A política externa no governo Jânio Quadros. Trabalho apresentado ao II Seminário Nacional, USP, Política Internacional & Comparada, 1991.

ARAÚJO, B. J. *Politique Extérieure et Contradictions du Capitalisme Dépendant: Le Gouvernement Jânio Quadros au Brésil*. Tese de Doutoramento do 3º Ciclo, apresentada ao Centro Universitário de Vincennes, 1970.

ARINOS, A. *A alma do Tempo*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1979.

BRITO CRUZ, J. H. Aspectos da Evolução da Diplomacia Brasileira no Período da “Política Externa Independente”. In: DANESE, Sérgio (org.) *Ensaio de História Diplomática do Brasil (1930-1986)*, Cadernos do IPRI, n. 2, Brasília, 1989.

BURNS, B. Tradition and Variation in Brazilian Foreign Policy. *Journal of Inter-American Studies*, v. IX, n. 2, 1967, p. 195-212.

CARDOSO, M. L. *Ideologia do Desenvolvimento, Brasil: JK-JQ*. Tese de doutoramento apresentada à USP, São Paulo, 1972.

DANTAS, S. *Perfis parlamentares*, seleção e introdução de Marcílio Marques Moreira. Brasília, Câmara dos Deputados, 1983.

HOLBRAAD, C. *Middle powers in internacional politics*. New York: St. Martin's Press, 1984.

JAGUARIBE, H. *Novo cenário internacional*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1986.

JAGUARIBE, H. *O nacionalismo na realidade brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.

KAPLAN, M. Variants on six models of the international system. In: ROSENAU, J. (ed). *International Politics and Foreign Relations*. New York: The Free Press, 1969, p. 291-304.

LAFER, C. *O Brasil e a crise do sistema mundial*. São Paulo: Perspectiva, 1984.

LAFER, C. *Paradoxos e possibilidades*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

LAFER, C. Uma interpretação do sistema de relações internacionais do Brasil. In: LAFER e PENÃ. *Argentina e Brasil no Sistema das Relações Internacionais*. São Paulo: Duas Cidades, 1973.

LAMPREIA, L. F. Nota manuscrita s/d feita a pedido do autor sobre o início da gestão Silveira.

MARTINS, C. E. A evolução da política externa brasileira na década 64-74. *Novos Estudos Cebrap*, n. 12, 1975.

MOURA, G. *A autonomia da dependência*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

QUADROS, J. A nova política externa do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 4 n. 1, 1962, p. 150-156 (o artigo foi originalmente publicado na *Foreign Affairs*, na edição de outubro de 1961).

RICO, C. *Hacia la Globalización, in Mexico y el Mundo*, v. VIII. México: Senado de la República, 1991.

SCHLESINGER, A. *The cycles of American History*. Boston: Houghton Mifflin Co., 1986.

SEIXAS CORRÊA, L. F. de. Da confrontação à confrontação: as relações EUA-URSS, o Brasil e as superpotências. Tese apresentada ao IV Curso de Altos Estudos, do Instituto Rio Branco, Brasília, 1981. Ver também, do mesmo autor, *A palavra do Brasil nas Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1995.

SKIDMORE, T. *Brasil: De Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SOARES DE LIMA, M. R. The political economy of Brazilian foreign policy: nuclear energy, Trade and Itaipu. Tese de doutoramento apresentada à Universidade de Vanderbilt, agosto de 1986.

SOUTO MAIOR, L. O pragmatismo responsável, 1991, mimeo.

STORRS, K. L. Brazil's Independent Foreign policy, 1961-1964: Background, Tenets, Linkage to Domestic Politics, and Aftermath. Tese de Doutorado, apresentada à Faculdade de Cornell, janeiro de 1973. Publicada pelo Latin American Studies Program Dissertation Series.

TORRES, B. *De la Guerra al Mundo Bipolar, in Mexico y el Mundo*, v. VII. México: Senado de la Republica, 1991.

WALTZ, K. *Man, the State and War*. New York: Columbia University Press, 1959.

O PRAGMATISMO RESPONSÁVEL: O CASO DE ANGOLA¹

Sérgio Eduardo Moreira Lima

O Brasil olha para a África de uma perspectiva histórica e estratégica. Considera o continente africano a vizinhança d'além mar. No processo final de descolonização dos países lusófonos, a política externa brasileira desempenhou papel de relevo. O Brasil foi o primeiro país a reconhecer a independência de Angola em 1975, no momento exato em que era proclamada. Essa decisão conferiu alento à conclusão do processo de emancipação dos países africanos. Internamente ela repercutiu ao chocar-se com a orientação ideológica do regime militar (1964-1985), pelo menos a de seus segmentos mais radicais. Mas teve o mérito de colocar o Brasil, no plano externo, pela primeira vez, como ator no complexo tabuleiro geopolítico da Guerra Fria na África Austral. O propósito deste ensaio é contextualizar este importante marco da política externa brasileira com vistas a estimular a reflexão e o aprofundamento da pesquisa sobre o tema. Trata-se de uma das páginas mais reveladoras tanto do pensamento estratégico, quanto dos meandros do processo decisório de uma potência emergente e de sua contribuição para a história contemporânea.

1 MOREIRA LIMA, Sérgio Eduardo. O Brasil e a Independência de Angola. In: _____; SANTOS, Luís Cláudio Villafañe C. *Quarenta anos das relações Brasil-Angola: documentos e depoimentos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015. Texto adaptado.

A afirmação nacional antecedeu a democracia como um dos mais importantes acontecimentos políticos do século XX. O flagelo de duas guerras mundiais não apenas redesenhou o mapa da Europa, mas exerceu também profunda influência na definição de objetivos e princípios que deveriam servir de base à convivência internacional. Entre eles, destacam-se a autodeterminação dos povos, a igualdade jurídica dos estados, a paz, o primado do direito, consagrados na Carta das Nações Unidas e acompanhados de um novo humanismo oriundo do reconhecimento dos direitos fundamentais. O fim do colonialismo foi uma consequência natural desse processo histórico, apesar da resistência dos colonizadores² em um contexto de prevalência de interesses geopolíticos das superpotências durante a Guerra Fria. A descolonização da África se insere nesse contexto e representa capítulo maior na restauração da autonomia e da dignidade de povos que contribuíram para a formação étnica, cultural e histórica do Brasil.

Embora o repúdio ao colonialismo tenha raízes profundas no Brasil, que se tornou independente em 1822, a estrutura econômica do País, desde o século XVI, foi organizada com base no latifúndio, na monocultura e no trabalho escravo de mão de obra trazida da África. Apesar de condenada por muitos brasileiros, entre eles o Patriarca da Independência, José Bonifácio, que a quis abolida de imediato, a escravidão foi eliminada gradualmente, durante o Império, num processo lento, só concluído com a Lei Áurea, em 1888³, o que concorreu para a queda da monarquia e a Proclamação

2 A Conferência de Berlim, realizada entre 19 de novembro de 1884 e 26 de fevereiro de 1885, já dava a medida do alcance do colonialismo europeu. Seu objetivo foi organizar, na forma de regras, a ocupação e exploração da África pelas potências coloniais. Dela participaram os chefes de Estado de Alemanha, Áustria-Hungria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, França, Itália, Grã-Bretanha, Países Baixos, Portugal, Rússia, Suécia, Noruega e Império Otomano. À exceção da Etiópia e da Libéria, os territórios de todos os Estados que hoje compõem África foram divididos entre as potências coloniais, poucos anos após o encontro.

3 Nos quase cinquenta anos à frente do Império, D. Pedro II consolidou imagem de liderança na preservação da integridade territorial, na formação do povo e na construção de uma identidade nacional.

da República, em 1889. À época da Independência, estimava-se que o número de escravos correspondia a quase metade da população brasileira. De acordo com o último censo, mais de 51% dos brasileiros possuem ascendência africana⁴. O Brasil se orgulha dessa miscigenação do seu povo, resultado da necessidade, mas também da virtude, constituindo-se atualmente numa das maiores democracias multiétnicas e multiculturais do mundo.

O Brasil foi o único país colonial a tornar-se a sede de um Império europeu (1808-1821) e, não obstante a pesada indenização a Portugal, beneficiou-se, após a Independência, da proximidade com sua ex-metrópole, como atesta a dinastia dos Braganças durante o Império. A monarquia contribuiu para a consolidação do estado, a preservação de sua integridade territorial, a formação do povo e a construção da identidade nacional. Esses fatores poderiam explicar por que o Brasil mostrou-se permeável a razões que orientavam a política ultramarina portuguesa e a escrupulosa observância do Tratado de Amizade e Consulta, de 1953 (na tradição do Tratado de Amizade e Aliança de 1825). Houve mesmo quem acreditasse na capacidade de Portugal de repetir na África o suposto êxito de sua política nas Américas. Igual crença firmou-se também quanto às possibilidades de o Brasil influir ou mediar o processo de descolonização, sem perder de vista a ideia da Comunidade Luso-Brasileira, constante do Artigo Oitavo do referido Tratado. Esta seria substituída, mais tarde, pela noção de uma grande comunidade de países lusófonos de todos os continentes.

Após a Proclamação da República, quando prevalece a opção pelo americanismo”, o distanciamento entre Brasil e Portugal acabaria levando, pela primeira e única vez, à ruptura das relações

No entanto, cobram-lhe seus críticos não ter feito a abolição da escravidão no início do Segundo Reinado.

4 IBGE, 2013.

diplomáticas, em 1894, no contexto da Revolta da Armada, no governo do Marechal Floriano Peixoto. Mais tarde, a República se beneficiaria do talento diplomático do monarquista José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco. Durante sua gestão à frente da chancelaria (1902 a 1912), o Brasil participou da Segunda Conferência de Paz da Haia, de 1907, onde se destacou na construção do multilateralismo por meio da atuação de Ruy Barbosa em defesa de uma ordem internacional baseada no primado do direito. O insigne jurista ali resgatou o conceito westfaliano da igualdade dos Estados perante a lei internacional, o que contribuiu para a reabilitação e posterior consagração desse princípio na Conferência de São Francisco, em 1945. Ao longo do século XX, o compromisso com o multilateralismo tornou-se uma das diretrizes centrais da política externa brasileira.

O apoio do Brasil à descolonização, além de consequência natural da condição do País de ex-colônia, decorre, assim, do seu compromisso com princípios e valores cuja consolidação no cenário internacional ajudou a promover e que viriam a ser consagrados na Carta da ONU. Apesar da ênfase no tratamento da questão do colonialismo nos foros multilaterais, a diplomacia brasileira esforçou-se até 1974, pela via bilateral, a que Portugal tomasse as decisões difíceis e inadiáveis que lhe cabiam. Já a partir dos anos 50, o Brasil acompanhava de perto o processo de descolonização no âmbito das Nações Unidas, desempenhando papel ativo na denúncia do colonialismo e do racismo⁵. Na década de 60, os discursos de chanceleres brasileiros nos debates na Assembleia

5 Entrevista com o embaixador Alberto da Costa e Silva em 19 de junho de 2015. Vale citar fragmento de um dos seus escritos: “desde o início do funcionamento das Nações Unidas, os dois grandes assuntos de interesse prioritário africano foram o *apartheid* e a descolonização. Nos debates sobre esses dois temas, procurou quase sempre o Brasil dar uma contribuição realista, objetiva e serena”. Cita que: “já em 1952, quando exercia a presidência da Comissão Política e de Segurança da VII Assembleia Geral da ONU, o Brasil sustentava a competência das Nações Unidas para discutir o problema da discriminação racial na África do Sul”.

Geral testemunham o empenho do País na luta pela independência dos povos africanos e no combate à discriminação racial.

É nesse período que a formulação de ideias e o ativismo associados à descolonização ganha espaço e expressão com a chamada Política Externa Independente (1961-1964). A correspondência trocada entre o chanceler Afonso Arinos de Melo Franco e Jânio Quadros, logo após a posse deste como presidente do Brasil, já era ilustrativa do dilema que o Brasil enfrentaria diante da imobilidade da política externa portuguesa na matéria sob o autoritarismo salazarista. Em 15 de março de 1961, o chanceler Afonso Arinos dirige a seguinte comunicação ao chefe de estado brasileiro, a qual reflete, de um lado, a defesa de um princípio (o anticolonialismo), a ser reafirmado nos foros multilaterais, de outro, as obrigações decorrentes do Tratado de Consulta com Portugal e a disposição de ajudar, no que estivesse ao seu alcance, o processo decisório português:

Dada a gravidade da situação em Angola e considerando que temos com Portugal um Tratado de Amizade e Consulta, parece-me necessário e urgente conversar no mais alto nível, em caráter secreto, com o governo português, sobre o problema dos seus chamados territórios ultramarinos, tendo em vista a posição que o Brasil será chamado a adotar a respeito nas Nações Unidas. A menos que Portugal manifeste o propósito sério e inequívoco de procurar solução imediata e adequada para o problema, creio que o Brasil deve desligar-se de uma política que não se coaduna com a firme orientação anticolonialista do governo de Vossa Excelência. Mas, para isso – peço licença para repetir –, torna-se indispensável uma conversa prévia com Portugal.

O presidente Jânio Quadros respondeu ao chanceler no dia seguinte:

Inteiramente de acordo com o ofício de Vossa Excelência. O Brasil não se ligará à política colonialista de Portugal na

África. Se o governo português tiver resolvido o problema dos asilados que se refugiaram em nossa Embaixada em Lisboa, convém Vossa Excelência chegar por aquela capital para conversações que esclareçam nossa posição nessa matéria, cujo conteúdo político em nada diminui nosso apreço, nosso respeito e a nossa solidariedade ao povo desse país. Aliás, proceder por essa forma, expondo os nossos pontos de vista, é dever que resulta do Tratado de Consulta e Amizade⁶.

Ao abrir o debate da Assembleia Geral em setembro de 1961, Afonso Arinos anteviu que “o movimento da libertação dos antigos povos coloniais não retrocederá. O Brasil, antiga colônia, está construindo uma nova civilização, em território largamente tropical, habitado por homens de todas as raças. Seu destino lhe impõe, assim, uma conduta firmemente anticolonialista e antirracista”. Afirmou, em seguida, que “nossas relações fraternais com Portugal e nossa amizade tradicional com a França não nos impedem de tomar posição clara [...] nas divergências [...] a propósito do colonialismo africano, [...] entre as Nações Unidas e aqueles países, aos quais tanto devemos e com os quais tanto ainda temos em comum”. E concluiu: “os dois estados europeus devem assegurar a autodeterminação da Argélia e de Angola. Nada deterá a libertação da África”⁷.

Em seguida, ao tratar de item específico da agenda sobre a questão de Angola e analisar o relatório correspondente (A/4.978), Afonso Arinos fornece eloquente testemunho dos esforços do governo brasileiro e de suas razões na busca de uma solução negociada para o conflito. Cito alguns dos trechos mais elucidativos:

6 ARINOS FILHO, 2001, p. 200-201.

7 SEIXAS CORRÊA, 2012, p. 204.

1. *A situação em Angola oferece aspectos críticos e tende a se agravar cada dia; a prolongação da luta armada, por sua vez, torna mais difícil entendimento entre as partes.*

2. *As tentativas de solução militar, além de serem contrárias às recomendações e decisões da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança, não resolveram, até agora, o problema angolano e, seguramente, não o resolverão.*

3. *Os acontecimentos de Angola constituem, como o reconheceu o Conselho de Segurança (S/4.835), uma causa atual e potencial de atritos internacionais, não somente no continente africano, mas ainda em outras partes do mundo, e são de natureza a pôr em perigo a manutenção da paz e da segurança internacionais.*

4. *Ainda é possível, entretanto, encontrar solução pacífica, a única capaz de não destruir os elementos positivos que a presença portuguesa trouxe ao país e de salvaguardar relações proveitosas entre Portugal e Angola, análogas às que se verificam, hoje em dia, entre antigas metrópoles e territórios de além-mar recém-emancipados. Tal solução seria certamente a melhor, para os interesses de Portugal e de Angola.*

5. *Nesse sentido, o reconhecimento, por Portugal, do direito do povo angolano à autodeterminação, facilitaria a cessação imediata da luta e do derramamento de sangue, bem como a preparação das profundas reformas legislativas e administrativas, necessárias à evolução pacífica do território para a autonomia.*

Os laços especialíssimos que existem e continuarão sempre a existir entre o Brasil e Portugal constituem um elemento a mais para desejarmos que a situação de Angola seja resolvida pacificamente, o mais cedo possível, de modo compatível com os interesses de portugueses e angolanos e com a preservação de elementos culturais e humanos, que são característicos da presença portuguesa na África.

O Brasil não pode ser alheio à sorte desses elementos, que também são parte de sua vida e se situam na fonte de sua formação histórica.

Nisso tudo, tem o Brasil um grande interesse e, talvez mesmo, uma parcela de responsabilidade. O Brasil não pode aceitar com indiferença que a língua e a cultura portuguesas venham a desaparecer da África [...]

Por isso mesmo, o Brasil, caso se apresente oportunidade, não hesitará em prestar toda a cooperação e toda assistência no encaminhamento da questão de Angola e aguarda com ansiedade o momento em que Portugal aceite a aplicabilidade do princípio de autodeterminação e se mostre disposto a acelerar as reformas que se tornam indispensáveis. O Brasil se julga no dever de fazer um apelo a Portugal para que aceite a marcha natural da história e, com sua larga experiência e reconhecida sabedoria política, encontre a inspiração que há de transformar Angola em núcleo criador de ideias e sentimentos e não cadinho de ódios e ressentimentos. O Brasil exorta Portugal a assumir a direção do movimento pela liberdade de Angola e pela sua transformação em um país independente, tão amigo de Portugal quanto o é o Brasil. Porque, no presente estágio da história, as convivências internacionais profícuas à humanidade somente vingam e prosperam entre povos livres e soberanos⁸.

Em palestra aos alunos do Instituto Rio Branco sobre o tema Desenvolvimento e Política Exterior, proferida no Rio de Janeiro, em dezembro de 1962, o então chanceler San Tiago Dantas, sucessor de Arinos, estabeleceu o seguinte paralelo entre a luta pela autodeterminação e emancipação política e a busca do desenvolvimento:

8 MELO FRANCO, 2007, p. 266-271.

O anticolonialismo converge para os mesmos fins que a autodeterminação protege e evidencia. Se a luta contra o subdesenvolvimento é, acima de tudo, luta pela emancipação, e se esta importa em desvincular-se de toda sujeição a centros de decisão e de influência colocados fora do país, é óbvio que a manutenção de laços de dependência política a antigas metrópoles, seja qual for a qualificação jurídica que se lhes atribua, é incompatível com a conquista de rumos próprios de desenvolvimento e suscita a solidariedade dos povos em condições de prestá-la. Qualquer transigência com interesses colonialistas pode representar, no terreno das concessões mútuas, uma vantagem a curto prazo; mas, a longo prazo, quebra a coerência da política externa de um país em luta por sua própria emancipação e compromete os laços de confiança que a identidade de objetivos tende a estabelecer entre ele e outros países, no mesmo ou em estágio próximo de afirmação⁹.

Em setembro de 1963, em pronunciamento que marcou a abertura do debate geral nas Nações Unidas, o chanceler João Augusto de Araújo Castro advertiu que “se a ONU vai conservar seu caráter universal, deverá manter-se representativa de todas as ideias e concepções de humanidade”. Teceu fortes críticas à situação das Nações Unidas como refém da luta ideológica e defendeu a articulação parlamentar no seio da organização em torno de três temas fundamentais: Desarmamento, Desenvolvimento e Descolonização, os chamados 3Ds.

A luta pelo Desarmamento é a própria luta pela paz e pela igualdade jurídica dos estados que desejam colocar-se a salvo do medo da intimidação. A luta pelo Desenvolvimento é a própria luta pela emancipação econômica e pela justiça social. A luta pela Descolonização, em seu conceito mais amplo, é a própria luta pela emancipação política, pela liberdade e pelos direitos humanos.

9 MELO FRANCO, 2007, p. 385-386.

Nas décadas de 60 e 70, a estrutura do sistema internacional era bipolar, e a Guerra Fria dominava a agenda. Na formulação da política externa, a primeira tarefa doutrinária era estabelecer, em relação aos diversos temas da disputa Leste-Oeste, uma compreensão própria e, ao mesmo tempo, tomar posições naqueles aspectos do conflito que nos afetavam mais diretamente. Apesar da ambiguidade que marcou a posição do Brasil durante o início do regime militar, principalmente sob o presidente Castelo Branco, entre 1964 e 1967, trata-se de um período considerado atípico¹⁰ com o alinhamento automático aos EUA, formalmente dentro da concepção de fronteiras ideológicas da Doutrina de Segurança Nacional. Registrou-se, então, nítido refluxo diplomático para o âmbito hemisférico e recuo das iniciativas esboçadas pela Política Externa Independente, com a primazia para a ordem interna. Mais tarde, o país retomaria, no entanto, a posição em favor da independência, com particular atenção às nações africanas de língua portuguesa.

O reconhecimento da Independência de um país não é uma decisão trivial. Trata-se de questão essencialmente política, decidida no mais alto nível do governo e que pode ter graves consequências tanto externas quanto internas. Não se deve esquecer, porém, que o reconhecimento parte também de pressupostos objetivos para averiguar a legitimidade do fato político com base no direito internacional. É papel da diplomacia a avaliação correta desses cenários e fatores, bem como a orientação quanto aos riscos e as oportunidades envolvidas.

No caso de Angola, ambos aspectos mostravam-se complexos. A opção política se confundia com a ideológica, o que lançava o Brasil no meio do jogo das superpotências em plena Guerra Fria na África, agravado pela informação da presença de forças cubanas

10 VIZENTINI, 2004, p. 10.

em Angola. Internamente, a decisão seria vista como apoio aos comunistas, ou seja, aqueles contra os quais o golpe militar de 1964 fora planejado. Por outro lado, quanto aos fatores objetivos ligados ao direito internacional, não havia certeza sobre as forças que prevaleceriam em novembro de 1975, tampouco quanto ao controle efetivo do território e de sua aceitação pela totalidade da nação angolana dividida, então, em três Movimentos de Libertação, entre os quais não parecia haver qualquer perspectiva de unidade.

É bem verdade que a liderança de Agostinho Neto, sua personalidade e seu histórico, na luta pela autodeterminação, sua respeitabilidade pessoal estimulavam a crença de que o Movimento Popular pela Libertação de Angola (MPLA), apoiado pela União Soviética, teria condições de prevalecer. Mas havia argumentos em favor da Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA), de Holden Roberto, ou da União Nacional para a Independência Total de Angola (Unita), de Jonas Savimbi.

No exame desses cenários não se pode perder de vista que o Brasil vivia num regime militar e sob a autoridade de um presidente que pretendia promover uma transição sem prazo determinado para o restabelecimento do poder civil e da democracia. O projeto, ainda que de *abertura gradual*, encontrava resistências na *linha dura* dentro das Forças Armadas. A questão sucessória era motivo de tensão e havia quem apostasse no endurecimento do regime. Recorde-se que o movimento de 64 marcou o fim do papel tradicional dos militares na política e o aparecimento de novos padrões. Até então, “os militares atuavam como *poder moderador*. Derrubavam o presidente, mas não ocupavam o poder”. Esse conceito tradicional de seu papel na política brasileira resultava de uma “confiança relativamente alta na habilidade dos civis para governar”¹¹. Essa confiança desaparece em 1964, quando os próprios militares

11 SILVA, 1984, p. 29.

assumem o poder. Apesar da promessa de abertura política feita nos primórdios de seu governo, Geisel foi o presidente que mais usou o AI-5 e o que menos transigiu com os abusos de oficiais de alta patente¹².

No plano internacional, o conflito entre árabes e israelenses em outubro de 1973, conhecido como a Guerra do Yom Kippur, estimulou o processo de nacionalização das empresas de petróleo no Oriente Médio e de utilização do produto como arma política. Assim, as consequências do conflito iriam muito além da geopolítica regional e representariam duro golpe ao capitalismo. O boicote árabe, articulado no seio da OPEP contra os países que apoiaram Israel, provocou, de outubro de 1973 a março de 1974, a quadruplicação dos preços do barril com impacto na economia global no que ficou conhecido como a Crise do Petróleo. O Brasil foi duramente atingido dada sua alta dependência das importações do produto (80%), sobretudo de fornecedores árabes e africanos, e de capitais externos para investimento. No caso de um boicote, o transporte de mercadorias no interior do Brasil era feito por caminhões com base no consumo de óleo diesel, ou seja, a eventual interrupção de fornecimento de petróleo constituiria sério problema para a comunicação interna e o abastecimento nacional, o que prejudicaria a credibilidade do regime.

No plano hemisférico, há que recordar o impacto regional e global duradouro da eclosão, em 1962, da crise dos mísseis soviéticos em Cuba com capacidade nuclear para atingir os EUA. Tratava-se de situação que punha em risco efetivo a paz e a segurança internacional e ameaçava uma hecatombe nuclear.

12 Em meio à malograda tentativa de golpe, o demissionário ministro do Exército, General Sylvio Frota, emitiu uma extensa nota-manifesto contra a orientação ideológica do Governo, que, a seu juízo, se afastava dos ideais do Movimento de 1964. Nela consta referência crítica a quatro decisões recentes de política externa, entre elas o estabelecimento de relações diplomáticas com a China e o reconhecimento da Independência de Angola: "o reconhecimento precipitado do governo comunista de Angola, só explicável pela ânsia ideológica de prestigiá-lo" (SILVA, 1984, p. 523).

Foi nesse quadro que se desenvolveu uma doutrina de segurança nacional, orientada para evitar a expansão comunista e que acabou por promover a militarização dos sistemas políticos nacionais na América Latina. Em seu depoimento ao CPDOC, indagado sobre se existia um alinhamento ideológico entre o Brasil e os EUA apesar das divergências, Geisel respondeu afirmativamente e aduziu: “o Brasil estava de acordo em não permitir a expansão do comunismo dentro da América Latina e, nessa ação, sempre foi coerente. O Brasil não reatava relações com Cuba, entre outras razões, por solidariedade com os Estados Unidos”¹³.

As condicionantes geopolíticas afetavam também a evolução dos fatores objetivos internos que assegurariam a legitimidade dos futuros governantes angolanos, na medida em que o apoio financeiro e militar por parte da África do Sul, dos EUA e da União Soviética aos Movimentos de sua preferência pesavam nos cálculos políticos e na avaliação das probabilidades no desfecho do processo. Não havia tampouco certezas absolutas quanto à aceitação por parte dos demais movimentos de libertação angolanos daquele que viesse a assumir a chefia do novo estado, muito menos era pacífico o juízo quanto à reação dos interesses internacionais que o apoiavam. A África do Sul à época, ancorada no regime do *apartheid*, constituía motivo de preocupação e incógnita por ser força ponderável na região, por ocupar região limítrofe, e pelo apoio que supostamente recebia da Agência Central de Inteligência dos EUA (CIA).

A preocupação inicial do embaixador Antonio Francisco Azeredo da Silveira ao assumir o ministério, em 15 de março de 1974, era renovar o Itamaraty e sua política externa a fim de ajudar o Brasil a superar seus obstáculos e fazê-lo com velocidade e fluidez. “O mundo não perdoará quantos forem estáticos e anódinos”, disse Silveira em seu discurso de posse. Segundo ele, “não será possível

13 D'ARAÚJO e CASTRO, 1997, p. 344.

ao Brasil alhear-se ao que ocorre em outras áreas, *ao que emerge como novas urgências na África* (o grifo é nosso), no Oriente Médio, na Ásia e na Europa. A política externa deve ser instrumental para o desenvolvimento econômico e social do país, deve abrir para o Brasil as opções do futuro. À medida que o País se transforma e se engrandece surgem novas oportunidades e imperativos e é *assim que não pode cessar o esforço de revisão dos objetivos da nossa diplomacia*” (grifo nosso).

No seu pronunciamento inaugural na primeira reunião ministerial em 19 de março, Geisel utilizara a expressão “pragmatismo responsável” como rótulo para a política externa¹⁴. Ressaltou a determinação de conferir “relevo especial ao nosso relacionamento com as nações irmãs da circunvizinhança de aquém e além-mar”, incluindo, pela primeira vez, expressamente, a África entre as prioridades da política externa brasileira, consolidando a noção de vizinhança no Atlântico Sul. Declarou seu propósito de impulsionar

a ação diplomática alerta sempre para a detecção de novas oportunidades e a serviço [...] dos interesses de nosso comércio exterior, da garantia do suprimento adequado de matérias-primas e produtos essenciais e do acesso à tecnologia [...], fazendo para tanto, com prudência e tato, mas com firmeza, as opções e realinhamentos indispensáveis.

Esses pronunciamentos já tinham em mente uma política *ecumênica*, na expressão então utilizada pelo Itamaraty, ou seja, universalista, de ampliação das relações do Brasil com o mundo, a começar pela América do Sul (integração energética, tratado

14 O pragmatismo responsável foi cunhado na gestão Geisel-Silveira como expressão que traduzia a prevalência do interesse nacional sobre condicionantes ideológicas (Guerra Fria) para justificar importantes mudanças na orientação da política externa em meio a uma conjuntura internacional adversa (crise do petróleo), num Brasil, sob o regime militar, com dificuldades crescentes para manter o chamado milagre econômico brasileiro. Dessas condições adversas, nasceu uma estratégia diplomática que marcou a evolução da diplomacia brasileira contemporânea.

de cooperação amazônica e superação do contencioso com a Argentina), estabelecimento de relações diplomáticas com a China, com países árabes e africanos, presença desinibida e cooperativa na África, inclusive com os futuros países africanos lusófonos, intensificação das relações comerciais e flexibilização da política de vistos com os países do Leste europeu, sem prejuízo das relações tradicionais com os países ocidentais, com acordos de transferência de tecnologia (Alemanha Ocidental), a negociação de memorandos de entendimento de consultas políticas entre chancelarias (EUA, Reino Unido e França), que cumpriram seu papel, inclusive no processo de consultas para o reconhecimento de Angola.

Em janeiro de 1974, a necessidade de restabelecer suas credenciais anticolonialistas e separar o problema da descolonização da questão bilateral com Portugal já ficara patente na Exposição de Motivos do ministro Mario Gibson Barbosa ao presidente da República Emílio Garrastazu Médici, no final de seu mandato¹⁵. O documento constituía a pá de cal no esforço do Brasil em tentar influir no encaminhamento da questão do colonialismo português para evitar uma ruptura com as nações emergentes da África. A Revolução dos Cravos (25 de abril de 1974), que muda o regime em Portugal, e o Acordo de Alvor (15 de janeiro de 1975) acabariam por cumprir o papel de fazer avançar o processo de descolonização em negociação com os movimentos de libertação nacional em Angola. A decisão do novo governo brasileiro de mudar sua política já havia sido definida nas conversas entre Geisel e o chanceler Azeredo da Silveira antes do início do novo governo.

15 Em entrevista com o embaixador Alberto Vasconcellos da Costa e Silva, um dos maiores africanistas brasileiros, compartilhou informações e rico material datilografado de sua autoria sobre o papel do Brasil na luta pela descolonização no âmbito das Nações Unidas (anos 50 e 60) e nos esforços bilaterais com o governo português durante a gestão do chanceler Gibson Barboza, de quem Costa e Silva foi assessor político e autor da minuta de Exposição de Motivos ao Presidente da República G/DAO/DOI/DEU/022 de janeiro de 1974.

No Gabinete do chanceler Azeredo da Silveira em fins de março, já era possível perceber com clareza os documentos que materializavam as decisões de separar o relacionamento com Portugal do tratamento da questão da descolonização no plano multilateral e de expandir as relações do Brasil com a África, atribuindo aos países do Atlântico Sul importância estratégica. O então ministro Geraldo Holanda Cavalcanti, chefe da assessoria especial do Gabinete¹⁶, um dos conselheiros mais influentes do chanceler e seu *ghost writer*, confirmou que, antes mesmo do início da gestão, Silveira já incluía entre os oito pontos apresentados a Geisel no processo de formulação do “pragmatismo responsável” as mudanças da política em relação à África, ao Oriente Médio e à China¹⁷.

Os jornalistas Merval Pereira e André Gustavo Stumpf, que cobriam, então, o Palácio do Planalto, relatam em livro:

a rapidez com que se desenvolveu a fulminante modificação da posição brasileira no cenário internacional [...] nos primeiros dias do governo, quando o regime de Marcelo Caetano ainda estava no poder, o General Golbery do Couto e Silva já falava na reviravolta da diplomacia brasileira em relação a Portugal. A queda do regime Marcelo Caetano foi, no entanto, mais rápida, e poucos analistas chegaram a perceber que, antes da Revolução dos Cravos, o Brasil já via a situação da ex-província de ultramar [Angola] de maneira diversa¹⁸.

Em seu depoimento ao CPDOC da FGV, o embaixador e ex-chanceler Luiz Felipe Lampreia, então primeiro-secretário e

16 Em entrevista na Academia Brasileira de Letras, em 2014 e 2015, o embaixador Geraldo Holanda Cavalcanti recordou aspectos da política africana do Brasil sob o Pragmatismo Responsável, objeto de conversa de Azeredo da Silveira com Ernesto Geisel que antecipavam o propósito do reconhecimento da independência dos países africanos lusófonos.

17 Entrevistas ao autor em 2 de março, 20 de abril, 18 de junho e 8 de julho de 2015.

18 STUMPF e PEREIRA FILHO, 1979, p. 81.

assessor econômico de Azeredo da Silveira, e um dos seus mais próximos colaboradores, recorda que o 25 de Abril ocorrera 40 dias após a posse de Geisel e a reação de alívio de Silveira: “Nós nos livramos de um grande abacaxi”. Os rumos da política externa brasileira de apoio à descolonização já estavam traçados, bem como outras decisões para elevar o perfil diplomático do Brasil no mundo¹⁹.

Em 7 de maio de 1974, o Itamaraty expediu instrução aos postos no exterior autorizando-os a comunicar no mais alto nível à chancelaria local a nova posição do Brasil na questão. O documento elimina suposta ambiguidade ao desvincular a posição do Brasil do tratamento que Portugal dispensava ao processo de descolonização e deixa claro o propósito de apoiar “na ocasião oportuna e no foro apropriado, aquelas manifestações legítimas de aspirações nacionais” dos países africanos. Declara ainda que apenas com base no respeito à autonomia e à vontade de países soberanos é possível constituir uma autêntica comunidade afro-luso-brasileira²⁰.

O Brasil muda de orientação diplomática e busca comunicar essa evolução de forma inequívoca, mas com cautela de modo a não contribuir para o agravamento da crise interna em Portugal e evitar fossem exacerbadas as pressões das elites portuguesas que emigraram para o Brasil. Com a Revolução dos Cravos, a indicação, como chanceler, de Mario Soares, respeitado intelectual e líder político português, que regressara do exílio, facilitaria a retomada do diálogo com o governo de Lisboa. Essa necessidade tornar-se-ia evidente em 16 de julho de 1974, quando o Brasil reconheceu a

19 SPEKTOR, 2010, p. 57. Sobre o tema, ver também LAMPREIA (2009, p. 8082).

20 Circular-telegráfica n. 9821, de 7 de maio de 1974, com o índice: Territórios portugueses na África. Posição brasileira. Transmitida às Missões Diplomáticas do Brasil em Abdijan, Nairóbi, Kinshasa, Acra, Dacar, Lagos e Cairo, com retransmissão para a Embaixada em Lisboa e para as Representações junto à ONU em Genebra e Nova York.

independência da Guiné-Bissau, sendo o primeiro país não socialista a fazê-lo. Segundo Silveira, em seu depoimento ao CPDOC, “essa foi a primeira e mais violenta [no sentido de drástica] correção na nossa política africana, que, na realidade, começou a ser corrigida desde 15 de março, o dia da posse do novo governo”²¹. A decisão fora antecipada, nas palavras do chanceler,

*pela elaboração de uma circular, aprovada pelo presidente Geisel, que dava conta de uma mudança total em nossa política. Não teríamos mais nenhuma solidariedade colonialista... não compactuaríamos mais com a guerra portuguesa na África e partiríamos para o relacionamento com todos os países africanos*²².

A decisão foi considerada por Portugal incompatível com o espírito do Tratado de Amizade e Consulta, pois surpreendeu o governo de Lisboa, que sequer recebeu aviso sobre o reconhecimento, muito menos consulta. O gesto da chancelaria brasileira causou mal-estar junto às autoridades portuguesas e acabaria por mostrar a utilidade de canal de comunicação entre os dois chanceleres. A preocupação de Silveira era evitar a reação negativa da comunidade lusitana no Brasil, que aumentara com a vinda de imigrantes portugueses, representantes de sua elite política e econômica, prejudicados inclusive com ameaças de confisco a suas propriedades na fase inicial da Revolução dos Cravos. Esses fatores, além da decisão inicial do governo português de negar *agrément* ao general Carlos Alberto Fontoura como embaixador do Brasil, demonstravam a utilidade de um canal fluido de comunicação direta com o chanceler Mário Soares, com quem Silveira trocou dura e franca correspondência nesse período.

21 SPEKTOR, 2010, p. 94.

22 Ibid., p. 93-94.

Em 15 de agosto de 1974, Azeredo da Silveira assinou o Comunicado Conjunto sobre o Estabelecimento das Relações Diplomáticas entre o Brasil e a China, no Palácio do Itamaraty. A decisão de normalizar as relações com Pequim foi medida de grande impacto. Repercutiu negativamente em parte da mídia e em setores com posições ideológicas anticomunistas, em particular nos meios militares. As mudanças na política externa brasileira começavam a gerar forte reação pública entre os militares mais extremados. O chanceler Azeredo da Silveira terá compreendido bem nesses momentos todo o alcance das palavras que lhe dissera Geisel ao convidá-lo para assumir a chefia do Itamaraty, após conversas em que ficou clara a coincidência de pontos de vista entre os dois: “quero dizer ao senhor que se atirarem pedras no seu telhado eu estarei do seu lado”. Segundo Silveira, “não atiraram pedras nele, e sim, desde o início, na política externa”²³. O caso do reconhecimento da China já antecipava a reação interna na questão de Angola.

Ao inaugurar o debate na Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1974, o chanceler Azeredo da Silveira declarou que o Brasil tem sobre a questão da descolonização uma posição de “absoluta clareza”. “O Brasil acredita, sem restrições, que não se justificam protelações ou subterfúgios na condução do processo descolonizatório”. Avançou afirmando que “o Brasil prestará seu apoio a que os povos ainda sujeitos a formas de dominação colonial possam alcançar, no mais curto prazo possível, a independência nacional”. Nesse sentido, prosseguiu Silveira, “é tão importante o apoio que se preste à emancipação, quanto à ação junto aos governos metropolitanos, para que se desliguem, com rapidez e convicção, de suas políticas de dominação colonial”.

23 Idem, p. 87.

No mesmo pronunciamento, em que sobressaem as referências à urgência da autodeterminação dos povos africanos, o chanceler brasileiro sublinhou “o sentimento de fraternidade que nos liga a Moçambique e a Angola, cuja independência desejamos ver concluída”. Acentuou ainda o repúdio ao *apartheid* e a “qualquer pretensão da comunidade internacional de querer colonizar culturalmente as nações da África”. Prosseguiu:

às nações africanas de língua portuguesa e às outras nações, o que desejamos é que sejam autênticas na expressão de sua rica e variada cultura. O Brasil que tanto deve a diferentes culturas africanas só podemos desejar que elas se revigorem no clima de liberdade que a independência nacional lhes propicia.

Cada vez mais, a orientação da política externa brasileira parecia divergir da posição das principais potências ocidentais, em particular a dos Estados Unidos, sobretudo com relação a Angola e Moçambique. A decisão de Lisboa e do MPLA de estabelecer um período de transição ao fim do qual o governo seria transferido àquele movimento de emancipação colocou os dirigentes brasileiros diante de uma opção que, no quadro político da época, era sensível. Tratava-se de estabelecer desde logo um relacionamento político como MPLA ou de aceitar a linha defendida por Washington, que, juntamente com a África do Sul, apoiava o movimento independentista rival, a Unita. Também em Moçambique, um grupo de orientação marxista, a Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo), preparava-se para assumir o poder. Assim, os acontecimentos em Portugal e na África colocaram o novo governo brasileiro, logo nos primeiros meses do seu mandato, diante de um teste de coerência com o seu discurso político-diplomático.

Dentro da nova ótica do governo brasileiro, a situação era clara. Negar ou hesitar em reconhecer os futuros estados seria repetir os

erros do passado, dando prioridade à solidariedade com o Ocidente sobre as aspirações nacionais dos povos angolano e moçambicano. Tal atitude certamente não seria compreendida nem nos países diretamente interessados nem nas demais nações da África subsaariana. A opção era, portanto, entre uma divergência, talvez um atrito passageiro, com alguns países ocidentais, especialmente os Estados Unidos, ou um dano maior às relações com a África – possivelmente o seu comprometimento por vários anos.

A intensificação dos contatos com os EUA por meio de um canal aberto entre o chanceler Azeredo da Silveira e o secretário de Estado norte-americano Henry Kissinger foi uma opção estratégica para evitar atritos e obter as informações necessárias para a avaliação dos riscos e das oportunidades com vistas ao processo decisório da chancelaria brasileira. A relação entre os dois Ministros motivou estudo publicado, em 2009, pelo professor Matias Spektor, responsável também pela edição, em 2010, de “Azeredo da Silveira, um depoimento”. Segundo Spektor, referindo-se a esses entendimentos de amplo alcance, o chanceler:

propôs a Kissinger um projeto mais ambicioso por meio do qual os Estados Unidos aceitariam instituir novos procedimentos e protocolos que selariam a igualdade formal entre os parceiros. O objetivo de Brasília era utilizar a retórica da parceria para mitigar o poder americano sobre o Brasil e convencer as grandes potências de que o país merecia status especial nas relações internacionais²⁴.

O Memorando de Entendimento sobre Consultas em Questões de Interesse Comum acabaria sendo firmado com Washington em fevereiro de 1976, mas antes disso, Silveira já mantinha diálogo cada vez mais fluido com Kissinger, inclusive sobre o processo de descolonização de Angola. Preocupava Silveira eventual

24 SPEKTOR, 2009, p. 10.

intervenção americana, sobretudo diante das informações que começavam a filtrar a respeito da presença de forças cubanas em território angolano. Nem sempre essas consultas constavam de cartas trocadas entre os dois, por vezes não observavam as formalidades diplomáticas e transcorriam no curso de encontros sociais no exterior e eram conduzidas com o humor característico do chanceler brasileiro. O próprio Geisel em seu depoimento refere-se à utilidade desse mecanismo de consulta “de iniciativa de Silveira” e ao fato de que nem sempre os EUA se pronunciavam objetiva e diretamente, mas “davam a entender”²⁵.

A maneira de evitar os dilemas internos, dentro do espectro das forças que sustentavam o regime militar; e externos, de natureza geopolítica, previsíveis na questão de Angola, seria tornar, na medida do possível, *automático* o processo de reconhecimento da independência. Tal possibilidade facilitaria a adesão da comunidade internacional e aliviaria as críticas de grupos insatisfeitos dentro das Forças Armadas, no âmbito da comunidade portuguesa no Brasil e por parte da própria mídia. A maneira de fazê-lo era antecipar o reconhecimento com base no Acordo de Alvor, firmado em 10 de janeiro de 1975, entre o governo português e os movimentos de libertação nacional de Angola, onde se estabelece que “a Independência e a soberania plena de Angola serão solenemente proclamadas em 11 de novembro de 1975” (artigo 4). Quanto à evacuação das tropas portuguesas, o artigo 35 definia a data de 1º de outubro como início do prazo para sua retirada do território das antigas colônias. As eleições gerais para uma Assembleia Constituinte seriam realizadas no prazo de nove meses a partir de 31 de janeiro de 1975. Enfim, o vencedor do processo interno em Angola seria reconhecido como legítimo.

25 DARAÚJO e CASTRO, 1997, p. 345.

É nesse cenário que emergem dois diplomatas, cujo zelo, experiência e competência foram instrumentais no processo de articulação com os representantes dos movimentos nacionais: o novo chefe do Departamento da África, Ásia e Oceania, ministro Ítalo Zappa, que, vindo da delegação brasileira na OEA, fora convidado por Silveira para essa posição, e o ministro Ovídio de Andrade de Mello, então lotado no Consulado em Londres e amigo de Zappa. Este lhe informou que Silveira pretendia antecipar o relacionamento político do Brasil com as colônias portuguesas que se encaminhavam para a Independência, de modo que seria crucial obter o consentimento de bom grado dos próprios movimentos emancipacionistas africanos. Para tratar com os movimentos que Portugal qualificasse como candidatos ao poder, ainda no período de transição, planejava-se abrir nas capitais de Angola e de Moçambique embriões de representação diplomática. Segundo Zappa, estavam sendo firmados entendimentos a esse respeito entre Silveira e Mário Soares, então ministro das Relações Exteriores de Portugal. Nesse contexto, para apresentar tal proposta aos movimentos nativistas angolanos, Silveira havia cogitado o nome de Ovídio. Essas consultas são narradas em detalhe no testemunho que presta Ovídio, em livro publicado pela FUNAG, em 2009²⁶.

Numa primeira etapa, Zappa, como chefe do Departamento, iria à África, visitar os líderes daqueles movimentos, apenas para “quebrar o gelo de eventuais ressentimentos que pudessem ter com a pgressa política brasileira de apoio velado ao colonialismo português”. Depois, Ovídio iria especificamente para fazer a proposta da criação de duas Representações Especiais, uma em Lourenço Marques (atual Maputo), outra em Luanda. E, se as propostas fossem aceitas, poderia escolher a chefia de uma delas,

26 MELO, 2009, p. 96-100.

o que corresponderia ao comissionamento como embaixador que Ovídio pretendia. Em suas palavras, “O convite vinha de Silveira, como Zappa fazia questão de frisar”²⁷.

A partir dos contatos com os três Movimentos de Libertação de Angola e obtido seu assentimento, bem como o do governo português, para o estabelecimento de uma Representação Diplomática em Luanda que representasse os interesses do Brasil no processo de transição para a Independência, prevista para 11 de novembro de 1975, o Itamaraty logrou manter uma posição absolutamente isenta, equânime, neutra e respeitosa frente ao processo político interno em Angola. Segundo Zappa:

*O Brasil não tinha intenção alguma de moldar Angola independente a desígnios da antiga metrópole. Nem tinha qualquer propósito de favorecer a um ou outro dos movimentos de libertação que em Angola disputariam o poder*²⁸.

Assim, com o intuito de recuperar o terreno perdido no passado e de assegurar-se presença política e econômica no novo país, o Brasil, ainda durante a transição de uma autoridade portuguesa para outra angolana, estabeleceu representação política especial em Luanda, que se transformaria, formalizada a independência, em Embaixada. Brasília reconheceu a independência de Angola no mesmo dia em que foi proclamada, 11 de novembro de 1975. A Representação Especial em Luanda recebeu, dois dias antes das festas da Independência, a histórica decisão para ser comunicada ao governo local. O reconhecimento seria objeto de declaração a ser dada à imprensa em Brasília, às 20 horas do dia 10 de novembro, correspondente à meia noite em Angola. Em 31 de dezembro de 1975, o presidente Geisel assinou o decreto criando a Embaixada do

27 MELO, 2009, p. 97.

28 MELO, 2009, p. 98.

Brasil em Luanda, além de cinco outras embaixadas no continente africano.

Durante visita oficial a Londres, em maio de 1976, em entrevista concedida à imprensa, Geisel foi perguntado por um jornalista brasileiro se a sua colocação de que o Brasil deveria manter presença ativa no continente africano, sobretudo em Angola, significava sugestão ao Ocidente. O presidente respondeu afirmativamente e declarou:

acho que se o Ocidente estiver mais presente na África, e, sobretudo, em Angola e Moçambique, temos uma maneira de nos contrapormos, evidentemente dentro de certos limites, à ação comunista. Se a França, se a Inglaterra, se os Estados Unidos e os outros países se fizerem ali mais presentes, sem dúvida isso vai trazer dividendos para o Ocidente²⁹.

A declaração original fora feita no contexto da visita do presidente à França. Interessa observar a atitude construtiva e não dogmática do chefe de Estado brasileiro e o fato de que estava compartilhando essa percepção com as autoridades dos países mencionados, como testemunham os discursos e os comunicados conjuntos respectivos.

Em 25 de maio de 1976, o embaixador Rodolpho Godoy de Souza Dantas apresentou em Luanda as credenciais ao presidente Agostinho Neto como primeiro embaixador do Brasil em Angola. O grande líder da independência angolana declarou em seu discurso:

estamos certos de que, entre os povos brasileiro e angolano, haverá uma aproximação rápida e frutífera, resultado dos fatores já enunciados (ligados há séculos por laços de sangue, de cultura e pela própria história), e ainda do

29 Assessoria de Relações Públicas da Presidência da República. Viagem do presidente Geisel à Inglaterra. Brasília, maio 1976, p. 52.

*interesse comum. Este é também o resultado da nossa independência, da luta vitoriosa do nosso povo, da vitória da África sobre o colonialismo*³⁰.

Por sua vez, o embaixador Souza Dantas, em seu discurso, citou a seguinte declaração do chanceler Azeredo da Silveira:

*Com a África nos empenhamos em instaurar o diálogo direto e a solidariedade operativa, que estava no nosso destino em razão de profundas afinidades históricas, étnicas e culturais que temos com seus povos. Era uma imperdoável herança do colonialismo a distorção que nos isolava dos povos africanos, que deram origem a tão considerável parte de nossa população. Como é ainda sua triste consequência que, às custas de tanto sofrimento, tenham de se construir como estados os povos recém-libertados*³¹.

Não há dúvida de que o estreitamento das relações com a África e a luta em favor da descolonização ganharam expressão no contexto da Política Externa Independente (PEI)³² durante os governos dos presidentes Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964). Segundo Souto Maior, as ações do Brasil na Política Externa Independente e aquelas esboçadas durante o governo Médici consolidaram-se “como política de estado durante o pragmatismo responsável”. O mérito da gestão Geisel-Silveira terá sido “livrar a política brasileira das inibições ideológicas que, na

30 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1976.

31 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1976.

32 A Política Externa Independente (PEI) foi uma doutrina das relações internacionais do Brasil, inaugurada com a posse de Jânio Quadros como Presidente do Brasil em janeiro de 1961 e continuada, porém com outros aspectos de condução e implementação, pelo sucessor na presidência, João Goulart (1961-1964). Dentro de um programa de desenvolvimentismo, tinha como princípio básico uma atuação independente frente à bipolaridade EUA-URSS existente na época, visando proporcionar ao Brasil os benefícios de uma ampliação do comércio internacional. Livre do engessamento provocado pelas restrições ideológicas, o Brasil poderia manter relações comerciais não somente com os países do bloco capitalista, mas também com aqueles que adotavam o regime socialista. Essa nova atitude era defendida como um caminho para o desenvolvimento econômico e social.

prática, tinham prejudicado, até então, uma aproximação efetiva entre o Brasil e sua circunvizinhança de além-mar”³³.

O desafio para a estratégia desenhada pelo Itamaraty consistia em superar a percepção dos que reduziam a posição do Brasil a mero histórico de apoio ao colonialismo português. O alcance e a repercussão doméstica e internacional da decisão do País como o primeiro a reconhecer a Independência de Angola tornaram-na não apenas marco fundador das relações diplomáticas com o governo angolano, mas também referência para o relacionamento com Moçambique, Guiné-Bissau, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe. Graças ao simbolismo do gesto inaugural, foi possível estabelecer a confiança e o respeito mútuos sobre os quais se tem erguido a cooperação entre Brasil e Angola e entre os países de língua portuguesa no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), fundada em 1996.

O episódio do reconhecimento de Angola ilustra o sentido de autonomia do governo brasileiro, não somente em suas relações com a África, mas também diante das grandes potências ocidentais. A aproximação com as nações africanas não deveria ficar, porém, restrita a iniciativas simbólicas, por importantes que fossem ao contexto da época. Houve esforço efetivo para conferir alcance prático a tal aproximação, com abertura de embaixadas e agências, a promoção do comércio e da cooperação técnica. Assim, o governo brasileiro oferecia aos africanos oportunidades de complementação econômica inexistentes à época da Política Externa Independente.

Como se pode observar deste episódio emblemático do reconhecimento de Angola, a política externa não decorre apenas das convicções pessoais de estadistas, chanceleres, mas aproveita de igual modo o conhecimento produzido e acumulado dentro das instituições responsáveis por sua formulação e execução.

33 SOUTO MAIOR, 1996.

O agregado de pesquisas, debates e tradições amadurece à espera das circunstâncias propícias para ser eventualmente resgatado e se tornar insumo para ações, diretrizes e políticas. Nas relações internacionais, nem sempre há uma evolução linear. Fatores internos e externos geram inflexões que marcam determinado período e respondem pela continuidade ou ruptura na condução da política externa.

O reconhecimento de Angola representou alento à conclusão do processo de emancipação dos povos africanos. O resgate da hipoteca dos anos de apoio ao colonialismo português teve o mérito adicional de recolocar o Brasil na posição de prestígio que lhe cabe nas Nações Unidas, reforçando suas credenciais históricas, inclusive o compromisso com o multilateralismo. Esse crédito seria importante de imediato tanto na questão dos recursos hídricos compartilhados, quanto na liderança do Brasil na negociação da Convenção do Direito do Mar. As características de autonomia da política externa brasileira ganharam relevo, imprimindo maior capacidade de manobra e influência ao País num cenário internacional então marcado pela hegemonia das superpotências, em plena Guerra Fria. A presença internacional do Brasil começa a refletir mudanças dos parâmetros nacionais de interpretar o mundo e uma atitude de renovada confiança por parte de sua diplomacia.

REFERÊNCIAS

ARINOS FILHO, A. *Diplomacia Independente: um legado de Affonso Arinos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

BARBOZA, Mario Gibson. *Na Diplomacia, o traço todo da vida*. Rio de Janeiro: F. Alves, 2002. 2ª ed.

CAVALCANTI, Geraldo Holanda. Introdução. In: *Miguel Ozório de Almeida: um depoimento*. Brasília: FUNAG, 2009.

CAVALCANTI, Geraldo Holanda. Kissinger e o Brasil de Matias Spektor. *Revista de Política Externa*, v. 18, n. 3, dez./jan./fev., 2009.

COSTA E SILVA, Alberto da. *Um Rio Chamado Atlântico. A África no Brasil e o Brasil na África*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2003.

COSTA, Sérgio Corrêa da. *A Diplomacia do Marechal* (Intervenção Estrangeira na Revolta da Armada). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1979.

D'ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (org.). *Ernesto Geisel*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1997.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Atlas do censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=264529>>.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia Brasileira. Palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda & Editores, 1999.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *O Brasil e os ventos do mundo: memórias de cinco décadas na cena internacional*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

MELO FRANCO, Afonso Arinos de. Discurso do senador Afonso Arinos sobre o Brasil e a questão de Angola na ONU. In: FRANCO, Álvaro da Costa (org.). *Documentos da Política Externa Independente*, V. I. Rio de Janeiro: FUNAG/CHDD, 2007.

MELO, Ovídio de Andrade. *Recordações de um removedor de mofo no Itamaraty*. Brasília: FUNAG, 2009.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Primeiro Embaixador brasileiro em Luanda apresenta credenciais. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, v. III, n. IX, 1976, p. 97-98.

PENNA FILHO, Pio e LESSA, Antônio Carlos Moraes. O Itamaraty e a África: as origens da política africana do Brasil. *Estudos Históricos*, n. 39, 2007, p. 57-81.

PINHEIRO, Leticia. Ao vencedor, as batatas: o reconhecimento da independência de Angola. *Estudos Históricos*, n. 39, jan./jun. de 2007, p. 83-120.

PINHEIRO, Leticia. *Foreign policy decision-making under the Geisel Government: the president, the military and the foreign ministry*. Brasília: FUNAG, 2013.

SARAIVA, José Flávio Sombra. África parceira do Brasil Atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2012.

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2011*. 3ª ed. Brasília: FUNAG, 2012.

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. Diplomacia e História: política externa e identidade nacional brasileira. *Política Externa*, v. 9, n. 1, jun./jul./ago., 2000.

SILVA, Hélio. *O Poder Militar*. Porto Alegre: L&PM Editores Ltda., 1984.

SILVA, Márcia Maro da. *A independência de Angola*. Brasília: FUNAG, 2007.

SOUTO MAIOR, Luiz Augusto P. O Pragmatismo Responsável. In: José Augusto Guilhon de Albuquerque (org.), *Crescimento, Modernização e Política Externa*. São Paulo: Cultura Editores Associados, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 1996.

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

SPEKTOR, Matias. *Azeredo da Silveira: um depoimento*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 2010.

STUMPF, André Gustavo; PEREIRA FILHO, Merval. *Segunda Guerra: sucessão de Geisel*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1979.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro*. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2004.

ZAPPA, Ítalo. *Conferência: O Brasil e a África Subsaariana*. Conferência na Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 3 de julho de 1974.



TERCEIRA PARTE



**O PRAGMATISMO RESPONSÁVEL
NA PERSPECTIVA DA ACADEMIA**



A TRAJETÓRIA DO PRAGMATISMO: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA¹

Maria Regina Soares de Lima e Gerson Moura

Já se consagrou no vocabulário político brasileiro a noção de *pragmatismo* para designar a política externa brasileira, especialmente a partir do governo Geisel (1974-1978), quando o Itamaraty tomou uma série de iniciativas políticas e econômicas no plano internacional que caracterizaram uma “nova fase” na política externa do país.

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

A escolha do período tem razões evidentes: embora alguns dos componentes da política externa brasileira atual possam ser detectados entre 1967-1974, o pragmatismo assumiu contornos mais concretos no governo Geisel (1974-1978), quando se formulou mais claramente o seu conteúdo. De fato, análises acuradas dos

¹ LIMA, Maria Regina Soares de; MOURA, Gerson. A trajetória do pragmatismo: uma análise da política externa brasileira. *Dados, Revista de Ciências Sociais*, v. 25, n. 3, 1982, p. 349-363. Recebido para publicação em agosto de 1982.

governos anteriores (Costa e Silva e Médici) apontam o rompimento da *política de interdependência* do governo Castelo Branco, que significou na prática um alinhamento quase-automático à política norte-americana. Mas a política exterior do governo Costa e Silva teria se caracterizado por um *terceiro-mundismo* difuso, enquanto no governo Médici as atitudes inovadoras pareciam vincular-se a um *projeto de Brasil-Potência*².

Das atitudes políticas de valor simbólico do período Médici até a diplomacia econômica que hoje predomina na atuação do Itamaraty uma grande distância foi percorrida. Mas as formulações mais explícitas do que hoje chamamos de política pragmática foram elaboradas entre 1974-1978, na gestão do chanceler Azeredo da Silveira. Depois de 1978, podem-se constatar mudanças de ênfase, estilo e até mesmo de orientação, mas os componentes básicos do pragmatismo permaneceram os mesmos. Pretendemos examinar essas permanências e mudanças.

O CONTEXTO DAS ORIGENS DO PRAGMATISMO

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

Uma delas diz respeito às mudanças na estratificação de poder no plano internacional, em consequência da perda de coerência do sistema de alianças e a redefinição de hegemonias em antigas áreas de influência, do declínio relativo do poder hegemônico norte-americano e do gradativo fortalecimento da Europa Ocidental.

2 MARTINS, Carlos Estevam. A Evolução da Política Externa Brasileira na Década 1964-74. *Estudos Cebrap*, n. 12. 1975, p. 53-97.

Paralelamente, assiste-se à progressiva liquidação dos impérios coloniais e a emergência de uma camada de potências intermediárias cuja atuação, em alguns casos, ultrapassa o âmbito estritamente regional. Como consequência da relativa fragmentação de poder a nível do sistema de Estados, observa-se o recrudescimento de conflitos localizados, que respondem antes às dinâmicas locais, do que propriamente aos interesses das grandes potências.

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

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

A ênfase exclusiva em cada um desses processos tem gerado, no nosso entender, análises da política externa brasileira insuficientes para a apreensão correta da complexidade do tema. Assim, aqueles que a analisam sob a ótica política argumentam que o impacto combinado da variável interna – aumento da capacidade político-econômica do Estado brasileiro – e da variável externa – maior flexibilidade dos alinhamentos internacionais – estaria permitindo ao país desempenhar um papel internacional mais autônomo e expressivo, que se consubstanciaria na adoção de uma política

externa voltada para a promoção de seus “interesses nacionais”. Consequentemente, concluem estas análises, dado que esses interesses se definem como mais distantes dos objetivos e interesses da política externa norte-americana, são *ipso facto* geradores de conflitos entre os dois países. Por outro lado, os estudos que se fazem sob o prisma da internacionalização do mercado ressaltam a complementariedade de interesses econômicos, políticos e militares entre o Brasil e os Estados Unidos, cuja expressão mais acabada seriam as políticas do aliado preferencial e da dependência privilegiada³.

AS EXPRESSÕES DO “PRAGMATISMO”

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

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

3 Para exemplo de uma e outra abordagem ver, respectivamente, PERRY, William. *Contemporary Brazilian Foreign Policy: the International Strategy of an Emerging Power*, Beverly Hills, Sage Publications, 1976; e MARINI, Ruy M. Brazilian Sub-imperialism. *Monthly Review*, v. 23, n. 9, fev. 1972, p. 14-24.

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

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

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

Por outro lado, expressões do tipo “potência emergente” parecem definitivamente riscadas da retórica oficial, já que são consideradas como um ufanismo inconsequente e, particularmente, inibidoras da atuação diplomática em uma situação de crise generalizada.

No início da década de oitenta, a inflação internacional, o protecionismo dos países avançados e a crise energética limitam enormemente as opções do governo brasileiro no plano externo. Parece cada vez mais claro às autoridades brasileiras que, diante da conjuntura adversa, a estratégia do governo anterior teria atingido o limite de sua eficácia. É o que se depreende quando, às duas premissas operacionais que informaram a atuação da política externa no momento anterior – o não alinhamento automático e a inexistência de aliados preferenciais, ou melhor, “a certeza de que o Brasil não é satelitizável” – se adicionou uma terceira, que tem a ver com os meios limitados “de que o Brasil dispõe para a sua atuação externa”⁴.

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

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

4 SARDENBERG, Ronaldo M. A Política Externa do Brasil e a América Latina. Trabalho apresentado no Seminário sobre Novos Condicionantes das Relações Internacionais da América Latina, IRI-PUC/RJ, 1º a 3 de setembro de 1980, p. 5-6.

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

A RELAÇÃO BRASIL-ESTADOS UNIDOS

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

O PLANO POLÍTICO-MILITAR

Nos primeiros anos do *pragmatismo*, a política externa brasileira ainda se orientava pelo projeto de *potência emergente*, que se afigurava viável dadas as altas taxas de crescimento econômico dos anos precedentes. Daí as tentativas de uma dupla inserção no plano internacional, apresentada como complementar, mas que continha elementos de fricção, senão mesmo de contradição. Essa dupla inserção dizia respeito às formas de relacionamento com os países capitalistas avançados, pois para certo tipo de questões a diplomacia brasileira preferia atuar nos foros multilaterais, enquanto em outras privilegiava a relação bilateral, apresentando-se assim ora como integrante do Terceiro Mundo, que deveria receber benefícios e vantagens que lhe possibilitassem mais crescimento econômico; ora como país industrializado, que deveria ser tratado como interlocutor à altura pelos países do Primeiro Mundo: daí o esforço de estabelecer mecanismos de consulta bilaterais com os países industriais do Ocidente. Nesse contexto foi que se assinou

o “memorando de entendimento” Kissinger-Silveira em 1976, dentro do pressuposto de que “para onde se inclinar o Brasil, para aí irá a América Latina”, nas palavras do presidente Nixon.

No ano anterior, o Brasil assinara com a Alemanha um acordo de cooperação nuclear, que desencadeou uma série de pressões por parte da administração Carter sobre os governos alemão e brasileiro, as quais se fizeram com pleno desrespeito ao Memorando de Entendimento do ano anterior⁵. A resistência do governo brasileiro, em março de 1977, em aceder às pressões de Washington para modificar parte do Acordo Nuclear Brasil-Alemanha, seguindo-se a denúncia do Acordo de Assistência Militar, assinado entre o Brasil e os Estados Unidos em 1952, representaram o momento mais crítico das relações Washington-Brasília, durante o governo Geisel.

A crise, agravada conjuntamente pelas políticas que caracterizaram o início da administração Carter tinha, contudo, razões mais profundas e anteriores. Na verdade, suas raízes podem ser buscadas tanto nas orientações sistemáticas do governo norte-americano, anteriores ao governo Carter, no sentido de não transferir tecnologia sensível nas áreas nuclear e de armamento convencional, quanto na existência de outros fornecedores destas tecnologias, desejosos de penetrar no mercado latino-americano.

Pelo menos até o início dos anos sessenta, as Forças Armadas brasileiras dependiam totalmente de equipamentos militares transferidos através do Programa de Assistência Militar dos Estados Unidos, no âmbito do Acordo Militar de 1952. Contudo, já no final dos anos sessenta, a política norte-americana de transferência de armamento convencional passaria a dar mais ênfase a programas de crédito e vendas comerciais, em detrimento de programas de

5 HIRST, Monica; SOARES DE LIMA, Maria Regina. Estados Unidos y América Latina: Cerrando una Época en Decomposición. *Estudios Internacionales*, ano XIV, n. 56, out./dez., 1981, p. 547.

ajuda no sentido estrito do termo. Por outro lado, depois de 1968, com a ratificação pelo Congresso norte-americano do *Military Sales Act*, tornar-se-iam limitados os créditos para venda de armas à América Latina e África, e mais severas as restrições impostas pela legislação dos Estados Unidos à transferência de equipamentos militares mais sofisticados a estas regiões.

Paralelamente a estes desenvolvimentos no plano externo, observavam-se mudanças na política militar das Forças Armadas brasileiras. Assim é que, ao final da década de sessenta, estas davam início a um programa de modernização dos seus equipamentos militares⁶. Esta orientação se consubstanciaria basicamente no desenvolvimento gradual de uma indústria bélica nacional, voltada para a produção de armamentos menos sofisticados, por um lado, e a compra de equipamentos mais sofisticados principalmente nos mercados europeus, por outro. Tal política indicava uma orientação clara dos militares em escapar da dependência do fornecimento norte-americano, principalmente tendo em vista que a política dos Estados Unidos, nesta área, se tornava gradativamente mais impeditiva à modernização pretendida.

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

Por outro lado, antes mesmo da crise de março de 1977, que desembocaria na denúncia do Acordo de Assistência Militar, a chancelaria brasileira já tinha conhecimento da elaboração, pelo Departamento de Estado norte-americano, de um relatório sobre direitos humanos no Brasil que seria encaminhado ao Congresso

6 BRIGAGÃO, Clóvis. Política Externa, Desenvolvimento e Indústria Bélica do Brasil. Trabalho apresentado na 8ª Conferência Anual da International Peace Research Association (IPRA), Königstein, RFA, 18 a 23 de agosto de 1979.

de seu país, a fim de que o Brasil se habilitasse a receber ajuda militar norte-americana.

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

O acordo nuclear e a questão dos direitos humanos tomaram-se assim questões não negociáveis para o governo Geisel, uma vez que a pressão norte-americana nestas duas áreas passou a ser considerada como uma ingerência inaceitável em questões afetas à soberania nacional. Na verdade, as pressões da administração Carter solidificaram no interior das burocracias civil e militar posições identificadas com orientações nacionalistas. Este nacionalismo deve ser entendido sobretudo como uma posição de afirmação e de procura de poder nacional. Este é o sentido preciso conferido pelo embaixador Araújo Castro ao definir o objetivo primordial da Política Internacional do Brasil, qual seja: “A neutralização de todos os fatores que possam contribuir para limitar o seu Poder Nacional”⁷. Escapar da órbita de influência norte-americana e se opor à condição de país satélite dos EUA constituíam instrumentos fundamentais para a consecução dos objetivos da política brasileira no plano externo.

7 ARAÚJO CASTRO, João Augusto de. O Congelamento do Poder Mundial. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 33, janeiro 1972, p. 30.

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

A suscetibilidade política *vis-à-vis* os Estados Unidos torna-se assim inevitável. A reativação da Guerra-Fria é indesejável aos olhos do governo brasileiro. Nas palavras do chanceler Saraiva Guerreiro, “a reativação dessa tendência intempestiva ao bipolarismo é agora mais grave, pois propõe soluções que já conhecemos há décadas e que não correspondem à crescente complexidade da situação atual”⁸. Igualmente, a tentativa norte-americana de atrair o Brasil para a discussão sobre a segurança do Atlântico Sul provocou reações no Itamaraty, para quem aquela região deve ser mantida “a salvo de tensões e confrontações internacionais”⁹, tendo em vista a sua política de aproximação com a África Negra e a condenação ao *apartheid* sul-africano. Também a busca de apoio brasileiro para a política neointervencionista dos Estados Unidos na América Central tem caído no vazio, devido à política de ativo entendimento com os demais países latino-americanos e a reafirmação cada vez mais peremptória da *não intervenção*, por parte da chancelaria brasileira. A posição brasileira teria de fatalmente discrepar da orientação norte-americana no episódio da guerra das Malvinas/

8 GUERREIRO, Ramiro Saraiva. Conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra, 4 de setembro de 1981, p. 1.

9 Idem, p. 34. Ver também HIRST, Monica. As Relações Brasil-Estados Unidos no Contexto da Nova Ordem Internacional. Trabalho apresentado no V Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Pesquisa em Ciências Sociais, Friburgo, outubro de 1981, p. 17-19.

Falklands. A visita protocolar do presidente Figueiredo aos Estados Unidos no primeiro semestre de 1982 em nada mudou o panorama.

Desse modo, embora os porta-vozes oficiais da política externa brasileira definam as relações políticas entre Brasil e Estados Unidos como relações “maduras”, pode-se acrescentar que nem por isso elas deixam de ser contenciosas em muitos aspectos. E o contencioso deriva basicamente do papel hegemônico dos EUA no continente e do fato de que suas projeções políticas já não são mais aceitas como “normais” pela política externa do Brasil.

O PLANO ECONÔMICO

No que se refere à esfera econômica, o principal elemento de divergência entre os dois governos tem sido a questão da exportação de manufaturados brasileiros para o mercado norte-americano. O conflito deriva do fato de que a política brasileira de promoção de exportações, via concessão de subsídios, conferiu uma alta competitividade aos produtos brasileiros no mercado americano, ao que reagiram os produtores daquele país, exigindo de seu governo medidas protecionistas. Um ângulo expressivo do problema consiste no conflito mais abrangente entre a corporação multinacional que advoga o livre comércio no plano internacional e o capital nacional norte-americano que procura defender-se mediante uma legislação protecionista¹⁰. Associada que está ao capital multinacional, embora não se esgote nessa associação, a economia brasileira liga-se à sua sorte e participa de suas dificuldades em relação ao mercado norte-americano.

Para enfrentar os problemas decorrentes desse conflito de interesses, o governo brasileiro tem lançado mão das seguintes

10 MARTINS, Luciano. *Nação e Corporação Multinacional*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975; e EVANS, Peter. Shoes, OPIC, and the Unquestioning Persuasion: Multinational Corporations and US-Brazilian Relations. In: FAGEN, Richard (ed.), *Capitalism and State in US-Latin American Relations*. California: Stanford University Press, 1979, p. 302-336.

políticas: 1) Criação e/ou manutenção de mecanismos de negociação permanente, tanto no plano bilateral como no multilateral (ex: GATT), visto que as questões conflitivas não dizem respeito unicamente aos Estados Unidos e tampouco a uma única categoria de produtos; 2) Diversificação de mercados, tanto em direção à Europa Ocidental, quanto ao Leste Europeu e aos países do Terceiro Mundo. Neste último caso, o Brasil se beneficia do anticolonialismo desses países, que frequentemente estabelecem linhas de comércio com o Brasil como uma opção política, para evitá-las com as potências ex-coloniais. Quanto ao Leste Europeu, os acordos costumam fazer-se pelo sistema de *clearing*, troca de mercadorias de valor equivalente. A possibilidade de aumento de intercâmbio nesse caso é função da descoberta de novos produtos europeus orientais que possam ser importados pelo Brasil.

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

No plano financeiro as relações não se apresentam melhores. A administração da volumosa dívida externa brasileira tomou-se ainda mais problemática em função da manutenção de altas taxas de juros, por parte do *Federal Reserve Board*, que incidem sobre a maior parte da dívida externa brasileira, contratada a taxas de juros flutuantes¹¹. Além disso, as duas instituições financeiras das quais o Brasil depende enquanto tomador de empréstimos – a saber, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial – são fortemente influenciadas pelo governo dos EUA. E a disposição norte-americana de tornar mais rígidas as exigências de crédito

11 HIRST, Monica. As Relações Brasil-Estados Unidos, *op. cit.*, p. 20.

para países como o Brasil (um *newly industrialized country*) tem-se demonstrado cada vez mais explícita.

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

AS RELAÇÕES MULTILATERAIS COM O “NORTE”

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

Segundo autores identificados com o pensamento do Itamaraty, a tendência frequente de analistas políticos a contrapor “diplomacia bilateral” e “diplomacia multilateral” seria falaciosa, de vez que uma e outra “são vertentes complementares à diplomacia, com racionalidades e métodos diferentes, mas igualmente indispensáveis, ainda mais porque, na prática, as mesmas questões substantivas tendem a colocar-se repetidamente nos dois planos”¹².

Reconhecida a necessidade política de atuar nos dois planos, deve-se, contudo, notar que a diplomacia bilateral e a multilateral não constituem apenas duas vertentes da ação, mas são técnicas ditadas por propostas políticas definidas. Assim, por exemplo, a tentativa esboçada no início do governo Geisel de ingresso ao círculo fechado das potências industriais levou a uma intensificação das relações bilaterais para a criação de mecanismos de consulta política entre Brasil e Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha e

12 SARDENBERG, Ronaldo M. *A Evolução da Política Externa do Brasil nas Duas Últimas Décadas*. Mimeo, jun. 1980, p. 21.

França. Entretanto, a própria dinâmica das relações internacionais (especialmente a articulação crescente das políticas dos países desenvolvidos e o distanciamento igualmente crescente entre o “Norte” e o “Sul”) encarregou-se de desfazer ilusões e encaminhar a diplomacia brasileira para uma ênfase cada vez maior na ação multilateral. O Brasil foi, política e conceitualmente, “empurrado” para o Terceiro Mundo pelos países ocidentais e desenvolvidos¹³. Por isso sua diplomacia tem se esmerado em produzir argumentos de apoio à existência do “Sul” como realidade política e econômica e à sua capacidade de atuar em bloco face aos países industrializados do Ocidente, caracterizados também em bloco como o “Norte”¹⁴. O Brasil é hoje um dos mais ativos participantes do difícil “diálogo Norte-Sul” nos foros multilaterais.

Nesses foros, questões econômicas sempre envolvem questões de poder. Por isso o Itamaraty corretamente procura conduzir uma diplomacia integrada, em que as questões econômicas merecem permanente tratamento político. Há que se destacar, porém, uma questão especificamente política, a saber, a questão da organização do poder em escala mundial. Desde a década de setenta, a diplomacia brasileira considera que as Grandes Potências tentam um *congelamento do poder mundial*, através da recusa sistemática em rever a Carta de São Francisco (que criou a ONU e deu poder de veto a cinco potências) e por intermédio do Tratado de Não Proliferação, com o objetivo de manter o monopólio das decisões em suas mãos¹⁵. As estruturas do poder internacional são mantidas, portanto, pelo

13 SARDENBERG, Ronaldo M. A Política Externa do Brasil..., *op. cit.*, p. 8.

14 GUERREIRO, Ramiro Saraiva. Conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra, 4 de setembro de 1981. Ver também ABDENUR, Roberto; SARDENBERG, Ronaldo M. Notas sobre as Relações Norte- Sul e o Relatório Brandt. Trabalho apresentado no Seminário Internacional sobre o Relatório Brandt e seus Desdobramentos na América Latina, Canela, RS, 7 a 9 de agosto de 1980.

15 ARAÚJO CASTRO, João Augusto de. O Congelamento ..., *op. cit.*

poder, e não pela cooperação, até os dias de hoje.¹⁶ A articulação dos países do “Sul” em torno de questões de interesse vital tem produzido reações variadas do “Norte”, desde a contrariedade até uma certa abertura, fixando-se mais recentemente, porém, numa postura conservadora, defensiva e restritiva, tal como se evidenciou na Conferência de Cancún (1981).

Da mesma forma, pouco se avançou no plano econômico. Os “Sistemas Gerais de Preferências” de tarifas para exportações de produtos manufaturados e semimanufaturados dos países do Terceiro Mundo têm sido aplicados de forma precária, estabelecendo-se, ao mesmo tempo, uma série de restrições e exceções, que atingem os países com exportação mais dinâmica. Outro pequeno ganho foi a criação de um “fundo comum” para financiamento de estoques reguladores de produtos de base (agrícolas) e para diversificação e desenvolvimento da produção agrícola. Outros ganhos, de natureza mais organizacional e conceitual no âmbito de organismos multilaterais, dificilmente acarretam resultados efetivos para os interesses do Sul¹⁷.

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

16 GUERREIRO, Ramiro Saraiva. Conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra, 4 de setembro de 1981.

17 ABDENUR, Roberto; SARDENBERG, Ronaldo. M. Notas sobre as Relações Norte-Sul, *op. cit.*, p. 1-7.

A diplomacia brasileira não aceita essa divisão, que nada mais seria que “um esforço do Norte para dividir o Sul, limitar sua capacidade de negociação e encontrar um motivo para negar aos países incluídos nessas categorias concessões comerciais, financeiras, científicas e tecnológicas que venham a ser feitas aos países do Sul”¹⁸.

Apesar dos impasses, tudo leva a crer que a relação do Brasil com os países desenvolvidos do Ocidente passará crescentemente pela relação do Brasil com os demais países do “Sul”. Acredita-se que uma solidariedade concreta com esses países aumentaria o poder de barganha brasileiro nos foros multilaterais, face aos países do “Norte”. É possível, no entanto, que, para o futuro imediato, as relações entre “Norte” e “Sul” tomem-se ainda mais difíceis, como faz supor a recente iniciativa do governo Reagan em propor a regulamentação, no âmbito do GATT, da prestação de serviços em escala internacional – iniciativa que afetarà uma lucrativa atividade de empresas brasileiras.

O BRASIL E O TERCEIRO MUNDO

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

18 Idem, p. 30.

Poder-se-ia interpretar a aproximação aos países da África Negra, especialmente os de colonização portuguesa, como uma resposta à necessidade de ampliação de mercados externos, mas isto seria limitar as razões e consequências da nova inflexão africana da política externa brasileira. O reconhecimento prematuro da independência de Angola e a pouca importância que se confere ao fato de os mais novos países independentes da África meridional possuírem regimes políticos e sociais muito distintos do Brasil é revelador também de um outro componente: a busca de uma parceria *política* que fortaleça as posições brasileiras no contexto do Terceiro Mundo e de suas reivindicações face ao mundo desenvolvido.

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

O BRASIL E A AMÉRICA LATINA

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

objetivos *pragmáticos* do Itamaraty e as definições de *segurança* do estabelecimento militar.

O interesse dos militares pela política brasileira para a América Latina fundava-se não apenas em razões históricas, como também em um dado geopolítico evidente: o grande número de países limítrofes ao nosso tomava mais complicadas as repercussões que o processo político interno àqueles países podia ter sobre o território brasileiro. Além disso, as preocupações militares, calcadas nas formulações políticas da segurança nacional tal como foram elaboradas no contexto da Guerra Fria, estendiam-se ao conjunto da América Latina, no sentido de exercer algum grau de controle sobre eventuais desenvolvimentos político-ideológicos que pudessem ter alguma influência sobre a sociedade brasileira.

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

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

Durante o governo Geisel, as questões da política externa que afetavam a segurança nacional eram examinadas pela primeira subchefia da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, encarregada dos assuntos de política interna e externa:

energia nuclear, recursos do mar, meio ambiente, atividades espaciais, recursos materiais compartilhados e direito do mar¹⁹. Os reatamentos polêmicos, como China e Angola, foram estudados pela Secretaria-Geral. Seria incorreto, contudo, inferir que a política externa fosse totalmente formulada pelo órgão executivo do Conselho. Na verdade, o que existia era uma relação estreita entre o Itamaraty e a Secretaria-Geral na produção de informações que geravam a decisão presidencial. Em alguns casos, como no acordo com a Alemanha, a iniciativa coube à Secretaria-Geral; em outros, como na política africana, ao Itamaraty²⁰.

De um modo geral, os militares pareciam assimilar os argumentos do pragmatismo, colocando como limite aquelas questões que na sua opinião afetavam a segurança nacional. Os reconhecimentos polêmicos foram um exemplo. Nestes casos, os passos que levaram à decisão envolveram não só a produção de argumentos pragmáticos, mas também um processo de negociação no meio militar. Como nos informou um ex-Secretário-Geral do CSN, a decisão de reatar relações com a China Popular foi precedida de uma ampla consulta aos meios militares, e de um persistente “trabalho de convencimento” nesta área²¹.

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

A partir de 1978, a diplomacia brasileira empreendeu um movimento vigoroso de aproximação com os demais países da América Latina, numa tentativa de superar séculos de dificuldades,

19 GÓES, Walder de. *O Brasil do General Geisel*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1978, p. 34.

20 GÓES, Walder de. *O Brasil...*, *op. cit.*, p. 32 e 42.

21 Entrevista concedida aos autores em 15 nov. 1978.

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

A política brasileira para a América Latina desdobra-se hoje em três planos distintos, mas inter-relacionados:

1. Procura evitar o isolamento no continente e recuperar sua identidade latino-americana junto aos povos de língua espanhola. Ilustram esse plano a diplomacia de visitas presidenciais a Estados latino-americanos, o acordo tripartite Brasil-Argentina-Paraguai em torno do aproveitamento dos recursos hídricos do Prata, e o Pacto Amazônico.
2. A política brasileira procura construir uma teia de relações com seus vizinhos, visando à ampliação do intercâmbio comercial e à implementação de programas de assistência técnica. Os resultados concretos desse esforço no plano comercial já são evidentes. No plano político, a diplomacia brasileira tem demonstrado interesse não apenas por seus vizinhos mais próximos, mas também por regiões mais distantes, como a América Central e o Caribe²². No plano mais conceitual, o Itamaraty está procurando redefinir os termos da convivência continental, mediante a aceitação da não homogeneidade política do continente e a construção de novas relações a partir desse dado. Um bom

22 O interesse brasileiro recente pelo Caribe foi estudado por: HIRST, Monica. O Brasil e o Caribe: os Primeiros Passos de Aproximação. Trabalho apresentado no Seminário América Latina e o Caribe, Bogotá, 20 a 21 de maio de 1982.

exemplo dessa disposição é a política de assistência à Nicarágua, posta em ação pelo governo brasileiro.

3. A política brasileira procura evitar políticas intervencionistas na América Latina. Nesse sentido, a política externa brasileira tem apresentado notável convergência com aquela adotada pelo México, na condenação às tentativas do governo Reagan em ressuscitar a Guerra Fria a partir dos problemas do Caribe (El Salvador)²³.

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

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

23 A convergência das políticas externas de Brasil e México foi examinada por: SOARES DE LIMA, Maria Regina. Brasil e México na América Latina”. Trabalho apresentado no Seminário Brasil-México, Rio de Janeiro, 5 a 6 de abril de 1982.

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

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

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

Como já se viu, a complexa interação entre as condições de recessão das economias capitalistas e a “abertura” da situação

política interna produziu mudanças significativas no estilo da política externa do governo Figueiredo.

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

A “abertura” política interna, embora possa não produzir impacto maior na formulação da política externa do país, amplia potencialmente os espaços políticos e econômicos no plano externo, particularmente na relação que ele mantém com países de maior representatividade democrática, na medida em que “reforça a confiança e credibilidade internacional do país”²⁴. Por outro lado, ainda que não tenha um efeito direto sobre a política interna, a ação do Itamaraty pretende ser, na medida do possível, uma ponte para o “projeto de desenvolvimento econômico e de implantação de uma democracia plena”²⁵.

Embora condicionada ao pragmatismo e dirigida primordialmente ao público externo, a incorporação do discurso democrático pela diplomacia brasileira pode ter um efeito salutar na política interna, ao reforçar os setores que lutam pelo estabe-

24 GUERREIRO, Ramiro Saraiva. Conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra, 5 de setembro de 1980, p. 1.

25 *Idem*, p. 23.

lecimento de uma ordem efetivamente democrática. Uma vez alcançado esse objetivo, poderá estabelecer-se a correspondência desejada entre a representatividade interna da política externa e seus compromissos explícitos de apoio às experiências democráticas no plano internacional.

ABSTRACT

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

It is the purpose of this paper to evaluate the elements of change and continuity in the conduct of Brazil's foreign policy from the Geisel administration onwards. The context from which that policy originated is firstly analyzed. The authors argue that the nature of the Brazilian foreign policy can only be understood in reference to a changing world order and the attempt to consolidate a particular type of a political and economic domestic order. Three different levels of analysis are defined next and an effort is made to point out the permanent and new aspects of each: the relationships with the United States both in the political-military and the economic areas; the relationships with other advanced capitalist nations', and the relationships with the Third World, particularly with Latin America.

The authors conclusion is that, in a general sense, pragmatism responds to the needs and limitations of the political and economic domestic model of development. However, there exist substantial differences in the style and priorities of foreign policy between the Geisel and Figueiredo administrations.

Résumé

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

Cet article a pour but d'examiner les éléments de permanence et de changement qui caractérisent la politique extérieure brésilienne à partir du gouvernement Geisel. Dans un premier moment, les auteurs concentrent leur intérêt sur le contexte qui se trouve à l'origine de cette politique. Selon eux, il est impossible d'élucider la nature de cette dernière si ce n'est à partir d'une compréhension des transformations survenues dans l'ordre mondial ainsi que des tentatives faites pour consolider internement un ordre politique et économique d'un genre particulier. Ensuite, ils mettent en relief trois niveaux d'analyse et ils cherchent à signaler, pour chacun d'eux, les éléments de continuité et les éléments nouveaux: les relations avec les Etats-Unis, que ce soit dans le domaine politique et militaire ou dans le domaine économique; les relations multilatérales avec les pays capitalistes avancés et les relations avec le tiers-monde, tout particulièrement avec l'Amérique latine. Ils concluent que si sur un plan général, le pragmatisme est assujetti aux besoins et aux limites du modèle politique et économique en vigueur, il faut toutefois observer qu'il existe des différences sensibles dans le style et les priorités de la politique extérieure du gouvernement Geisel et celui de Figueiredo.

ORIGENS E DIREÇÃO DO PRAGMATISMO ECUMÊNICO E RESPONSÁVEL (1974-1979)¹

*Matias Spektor*²

INTRODUÇÃO

Em 19 de março de 1974, o presidente Ernesto Geisel, recém-empossado, reuniu o novo ministério para anunciar que as estruturas do regime autoritário iniciado em 1964 seriam flexibilizadas sob seu controle pessoal. No mesmo dia, o presidente batizou a política externa de seu governo de *Pragmatismo Ecumênico e Responsável*. Durante os cinco anos subsequentes, Geisel dedicou à política externa e a seu chanceler, Antônio Francisco Azeredo da Silveira, mais horas de despacho do que a qualquer outra pasta. Juntos, o presidente e o chanceler buscaram transformar aspectos importantes do comportamento e da palavra do Brasil no mundo. Três décadas após a sua formulação inicial, a referência explícita ao pragmatismo volta a aparecer no vocabulário normativo da diplomacia brasileira, moldando os termos do debate sobre os rumos internacionais do país.

Utilizando fontes primárias recentemente disponibilizadas para pesquisa, este artigo aponta as precondições intelectuais

1 SPEKTOR, Matias. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 47, n. 2, nov. 2004, p. 191-222.

2 Doutorando na Universidade de Oxford.

e materiais, as tensões de origem e os primeiros mecanismos de implementação do *Pragmatismo Ecumênico e Responsável*. O trabalho é desenvolvido em cinco etapas. Em primeiro lugar, esta introdução passa em revista a literatura existente, as fontes documentais disponíveis, assim como o direcionamento geral e as causas do pragmatismo. Em seguida, apresenta-se uma interpretação dos contextos intelectual e material em que a noção de pragmatismo ganhou vida. Na sequência, enfoca-se a trajetória e o pensamento de Azeredo da Silveira. Em quarto lugar, situa-se a política externa do pragmatismo no marco do projeto político do presidente Geisel. Por fim, trata-se, sinteticamente, da reforma organizacional que o novo governo promoveu no Ministério das Relações Exteriores a partir de 1974.

LITERATURA E FONTES

O conhecimento existente sobre a política externa do pragmatismo tem crescido rapidamente nos últimos anos. Numerosos trabalhos acadêmicos enfocam o período específico³.

-
- 3 COSTA, Cino. *Brazil's foreign policy towards her neighbours during the Geisel years*. 1986. Tese (Doutorado) – Universidade de Londres, Londres; LIMA, Maria R. S. de. *The political economy of Brazilian foreign policy: nuclear policy, trade and Itaipu*. 1986. Tese (Doutorado) – Vanderbilt University; PINHEIRO, Leticia. *Foreign policy decision-making under the Geisel government: the president, the military and the foreign ministry*. 1994. Tese (Doutorado) – London School of Economics and Political Science, Londres; MIYAMOTO, Shiguenoli. *Do discurso triunfalista ao pragmatismo ecumênico (geopolítica e política externa no Brasil pós-64)*. 1995. Tese (Doutorado) Universidade de São Paulo, São Paulo; LIGIERO, Luis F. *Políticas semelhantes em momentos diferentes: exame e comparação entre a política externa independente (1961-1964) e o pragmatismo responsável (1974-1979)*. 2000. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília; FERREIRA, L. F. *A política latino-americana do Governo Geisel*. 1993. Tese (Mestrado) – PUC, Rio de Janeiro; SARAIVA, Miriam. *A opção europeia no marco do Pragmatismo Responsável*. 1994. Tese (Mestrado) – PUC, Rio de Janeiro; LESSA, Antônio C. *Brasil, Estados Unidos e Europa Ocidental no contexto do nacional desenvolvimentismo: estratégias de diversificação de parcerias, 1974-1979*. 1994. Tese (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília; SPEKTOR, Matias. *Ruptura e legado: o colapso da cordialidade oficial e a construção da parceria entre o Brasil e a Argentina (1967-1979)*. 2002. Tese (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília; FONSECA, Gelson. *Mundos diversos, argumentos afins: aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável*. In: FONSECA, Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 293-352; LIMA, Maria Regina Soares de e MOURA, Gerson. *A trajetória do pragmatismo: uma análise da política externa brasileira*. *Dados*, v. 25, n. 3, 1982, p. 349-363; LESSA, Antônio C. *A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações*

Outros situam o quinquênio Geisel em perspectiva de longa duração⁴. Já há, também, algumas memórias e biografias de figuras-chave do período⁵. Para fins de contextualização, existe uma recente literatura sobre o fim do regime militar. O presidente Geisel e seu governo têm recebido crescente atenção à medida em que novas fontes são disponibilizadas ao público⁶. Em relação à figura de Silveira, o comentário positivo de seus auxiliares

-
- bilaterais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 41, 1998, p. 29-41; LESSA, Antônio C. A vertente perturbadora da política externa durante o governo Geisel: um estudo das relações Brasil-Estados Unidos. *Revista de Informação Legislativa*, v. 35, n. 137, 1998.
- 4 CERVO, Amado L. (org.) *O desafio internacional*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994; ALBUQUERQUE, José G. (org.). *Crescimento, modernização e política externa. Sessenta anos de política brasileira: 1930-1990*. São Paulo: Cultura, 1996; BANDEIRA, Moniz. *Estado nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil: 1930-1992*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995; BANDEIRA, Moniz. *Relações Brasil-Estados Unidos no contexto da globalização: a rivalidade emergente*. São Paulo: Senac, 1999; BANDEIRA, Moniz. *O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1987; CAMARGO, Sonia e OCAMPO, José. *Autoritarismo e democracia na Argentina e no Brasil: uma década de política exterior*. São Paulo: Convívio, 1988; DANESE, Sérgio F. *Diplomacia presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999; VIZENTINI, Paulo F. *A política externa do regime militar brasileiro*. Porto Alegre: UFRGS, 1998; CERVO, Amado L. e MAGALHÃES, José. C. de. *Depois das caravelas: as relações entre Portugal e Brasil: 1808-2000*; SOMBRA SARAIVA, José F. *O lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira: de 1946 a nossos dias*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996; HURRELL, Andrew. *The quest for autonomy: the evolution of Brazil's role in the international system: 1964-1985*. 1986. Tese (Doutorado) – University of Oxford; MELLO, Leonel I. *Brasil, Argentina e a balança de poder regional: equilíbrio, preponderância ou hegemonia? (1969-1986)*. 1991. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo; GONÇALVES Williams da S. e MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. *Estudos Históricos*, v. 6, n. 12, 1993, p. 211-246; FERREIRA, Oliveiros S. As forças armadas como instrumento de política externa. *Política e Estratégia*, v. 4, n. 4, 1986.
 - 5 CORRÊA, Pio. *O mundo em que vivi*. São Paulo: Expressão e Cultura, 1995; CAMPOS, Roberto. *Lanterna na popa*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994; CASTRO, Celso e D'ARAUJO, Maria C. (orgs.). *Ernesto Geisel*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1997; BARBOZA, Mário Gibson. *Na diplomacia, o traço todo da vida*. Rio de Janeiro: Record, 1992; CAMILIÓN, Oscar. *Memórias políticas, de Frondizi a Menem: 1956-1990*. Buenos Aires: Planeta, 1999; GUERREIRO, Saraiva. *Lembranças de um empregado do Itamaraty*. São Paulo: Siciliano, 1992; FALCÃO, Armando. *Geisel: do tenente ao presidente*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1995; CUNHA, Vasco Leitão da. *Diplomacia em alto mar*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, Brasília: FUNAG, 2003.
 - 6 O'DONNELL et alii. *Transições do regime autoritário: primeiras conclusões*. São Paulo: Vértice, 1987; ALVES, Maria H. M. *State and opposition in military Brazil*. Austin: University of Texas Press, 1985; LINZ, Juan J. The future of an authoritarian situation or the institutionalization of an authoritarian regime: the case of Brazil. In: STEPAN, Alfred (ed.) *Authoritarian Brazil*. New Haven: Yale University Press, 1973, p. 233-254; GÓES, Wálder de. *O Brasil do general Geisel*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1978; CAMARGO, Aspásia & GÓES, Wálder de. *O drama da sucessão*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984; e GASPARI, Elio. *A Ditadura Derrotada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

contrasta com as acusações de seus desafetos. Lamentavelmente, ainda há poucas informações sobre sua visão de mundo, já que ele não deixou diários ou notas sistematizadas.

De forma geral, esse conjunto de obras talvez faça do pragmatismo um dos períodos mais estudados da história das relações internacionais do Brasil. Paradoxalmente, entretanto, esse também é um dos períodos menos mapeados da atuação internacional do Brasil no pós-Segunda Guerra Mundial: faltam estudos historiográficos detalhados sobre as principais vertentes da atuação externa do país, sobre as causas do pragmatismo, sobre a sua base teórica e conceitual, sobre a posição do país na sociedade internacional dos anos 70 e sobre os paralelismos entre o pragmatismo brasileiro e o comportamento de outros países em desenvolvimento de porte médio que, naquele momento histórico, também ensaiaram políticas externas mais assertivas (por exemplo, África do Sul, Índia, Indonésia, Irã, México e Paquistão).

À medida em que a abertura dos arquivos oficiais evolui, torna-se possível reavaliar o período desde novas perspectivas. O material primário agora disponível surpreende por seu volume e qualidade. Silveira doou sua coleção privada de documentos à Fundação Getúlio Vargas, que a abriu para pesquisa no fim da década de 1990, junto com uma série de entrevistas gravadas entre 1979 e 1982⁷. Da mesma maneira, lá encontram-se depositados os papéis do presidente Geisel, embora estes não sejam críticos para a compreensão de sua política externa⁸. Apesar das recentes mudanças restritivas no marco regulatório de acesso a arquivos oficiais brasileiros, o pesquisador também conta com o acervo

7 Para uma descrição do acervo ver <<http://www.fgv.br/cpdoc>>. SILVEIRA, Antônio Francisco Azeredo da. *Depoimento*. Rio de Janeiro: CPDOC, 1979/1980/1982, 2000. 22 tapes (20h55'). A seguir, *Depoimento*.

8 Ver PINHEIRO, Letícia. O pragmatismo responsável no arquivo do presidente Geisel. In: CASTRO, Celso e D'ARAUJO, Maria Celina (orgs.). *Dossiê Geisel*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002, p. 75-88.

do Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores, em Brasília. Finalmente, as chancelarias estrangeiras de importantes parceiros do Brasil e, notavelmente, as bibliotecas presidenciais norte-americanas, têm liberado materiais relevantes sobre a década de 1970 a passo acelerado⁹.

NATUREZA E DIREÇÃO DO PRAGMATISMO

Muito do comentário sobre a política externa do governo Geisel interpreta o período como um movimento de crescente independência, autonomia e “flexibilidade” em relação aos estreitos limites impostos pela estrutura do sistema internacional da Guerra Fria. Livrava-se o Brasil da pecha do alinhamento automático aos desígnios do poder hegemônico hemisférico, os Estados Unidos. Assim, o pragmatismo seria uma expressão da tentativa brasileira de ganhar maior espaço de manobra em um sistema dominado pelas grandes potências. Tal movimento teria sido possível graças a mudanças estruturais no sistema internacional entre as décadas de 1960 e 1970 – o declínio relativo da capacidade militar dos Estados Unidos face à União Soviética, a incorporação da China continental ao equilíbrio global de poder, a inusitada força dos países produtores de petróleo via Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep), a voracidade do movimento de descolonização na África e na Ásia e suas repercussões na composição da ONU, o debate militar norte-americano no Vietnã, e a emergência da Europa e do Japão como novos centros de poder econômico.

A tônica do pragmatismo – e seu elemento mais distintivo – foi a aproximação da política externa ao projeto normativo de tradições realistas de política internacional. Assim, a diplomacia dos anos Geisel valeu-se, mais ou menos explicitamente, de conceitos e

9 Em particular a Biblioteca Presidencial Gerald Ford, o *Nixon Presidential Materials* do *National Archive Records* e a Biblioteca Presidencial Jimmy Carter.

valores típicos do realismo político. A lista de exemplos é extensa: a noção de que o país movia-se em um sistema cujas partes estão estrategicamente interconectadas (por exemplo, a decisão brasileira de utilizar o programa de visitas de estado de Geisel à Europa Ocidental como instrumento de barganha nas negociações com os Estados Unidos); a crença, refletida em atitudes políticas concretas, de que o país podia, efetivamente, transcender suas circunstâncias históricas, melhorar seu posicionamento relativo na estrutura internacional de poder e, assim, ganhar mais responsabilidade e autoridade no cenário internacional (por exemplo, as decisões de Brasília em relação à África Negra); a adoção, ao menos retórica, da ética da prudência e da autocontenção (por exemplo, a decisão de acrescentar os qualificativos “ecumênico” e “responsável” à noção de pragmatismo); o abandono de posturas absolutas em relação à potência hegemônica (nesse período abandona-se, conscientemente, a oposição retórica típica do Brasil do pós-Segunda Guerra mundial entre a completa abdicação e a total rejeição aos desígnios de Washington – nas palavras do chanceler, o Brasil e os Estados Unidos passavam a ter uma relação mais “madura” à medida que o Brasil transformava-se em um país de “calças compridas”). Entretanto, a explícita utilização de elementos do projeto realista conviveu com a tradicional ideologia brasileira de política externa. Como será evidenciado abaixo, a integração entre essas duas vertentes enfrentou problemas e deixou muitas perguntas sem respostas. Seus resultados são instigantes tanto do ponto de vista teórico como da perspectiva da política externa comparada.

Hoje, sabe-se que muito do pensamento estratégico associado à política externa do governo Geisel precedeu a posse do novo governo em março de 1974 – alguns de seus antecedentes apareceram nos anos da Política Externa Independente (1961-1964) e nos governos dos generais Costa e Silva (1967-

-1969) e Médici (1969-1974). Há linhas oriundas do Estado Novo (1937-1945) e da gestão de Juscelino Kubitschek (1956-1961). Em perspectiva de longa duração, os anos Geisel situam-se confortavelmente na tendência geral a maior e mais veloz asserção da autonomia nacional face aos estritos limites impostos pelo sistema internacional da Guerra Fria. Visto dessa maneira, o pragmatismo coincide com o auge do modelo brasileiro de diversificação de parcerias.

Onde reside, então, o elemento de inovação? A novidade do pragmatismo encontra-se, acima de tudo, no tratamento dos vínculos com os principais relacionamentos do país. É possível detectar transformações importantes em todas as áreas relevantes da agenda externa: no relacionamento com os EUA, com a Bacia do Prata, com os países andinos, com a Europa, a África, o Oriente Médio, a China e o Japão. Nos casos de Argentina, Israel e Portugal, as medidas tomadas nos anos pragmatismo colidiram com práticas de longa tradição no repertório da diplomacia brasileira. Adotaram-se, também, novos posicionamentos na Organização dos Estados Americanos (OEA) e na Organização das Nações Unidas (ONU). Além disso, o pragmatismo trouxe novos elementos de estilo e de retórica do discurso diplomático. Este é um período de redefinições importante e, em certos casos, sistemáticas, do comportamento brasileiro no ambiente internacional.

CAUSAS

A produção intelectual existente sobre o pragmatismo aponta três conjuntos de causas, localizadas no nível as estruturas, das ideias e do agir de indivíduos-chave. Em primeiro lugar, como indicado acima, a década de 1970 assistiu a modificações significativas na estrutura internacional de poder que facilitaram a projeção de certos países em desenvolvimento. Em segundo lugar, circulavam ideias inovadoras sobre a capacidade desses países

emergirem na cena internacional e ganharem autonomia face às grandes potências, assim como na habilidade do Terceiro Mundo de introduzir uma agenda global de justiça redistributiva e reforma do ordenamento econômico internacional. Finalmente, a literatura entende que a categoria de homem de Estado (ou liderança política) ganha relevo especial ao se tratar do pragmatismo. Assim, o fato de Geisel e Silveira haverem comandado a política externa teria feito toda a diferença, moldando a natureza e a direção das mudanças ocorridas. A nova documentação disponível parece reforçar a visão de que as origens do pragmatismo foram multicausais e, mais especificamente, materiais, intelectuais e de liderança individual.

ANTECEDENTES: ORIGENS DO PROJETO DE PODER

Esta seção descreve e analisa a evolução da ideologia da política externa brasileira no período imediatamente prévio ao pragmatismo. Trata-se de um momento importante porque nessa época começaram a ganhar contorno os temas centrais da política externa da segunda metade da década de 1970. Encontram-se lá as primeiras manifestações de que o sistema internacional cederia lugar a um Brasil ascendente caso o país tivesse a coragem de ousar: “As soluções mediócras e pequenas não convêm nem interessam ao Brasil. Temos de pensar grande e planejar em grande escala, com audácia de planejamento”¹⁰. Tal visão encontrava eco no comentário estrangeiro sobre o Brasil, que descrevia o país como potência emergente, potência média ou potência regional¹¹. Por

10 Conferência de Araújo Castro no Colégio Interamericano de Defesa, Washington D.C. 11 dez. 1970.

11 SCHNEIDER, Ronald. Brazilian foreign policy: a case study in upward mobility. *Interamerican Economic Affairs*, v. 27, n. 4, spring 1974, p. 3-25; LANDRY, David M. Brazils new regional and global roles. *World Affairs*, n. 137, summer 1974, p. 23-37; ROETT, Riordan. Brazil ascendancy: international relations and geopolitics in the late 20th century. *Journal of International Affairs*, v. 9, n. 2, fall 1975, p. 139-154; PERRY William. Contemporary Brazilian foreign policy: the international strategy of an emerging power. *Foreign policy papers*, v. 2, n. 6, Beverly Hills, California: Sage Publications, 1976; ROETT, Riordan (ed.) *Brazil in the seventies*. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1976; GALL, Norman. The Rise of Brazil. *Commentary*. Jan. 1977; SCHNEIDER, Ronald. *Brazil: foreign policy*

outro lado, em finais da década de 1960 também ganhava contorno a vertente econômica da asserção externa do Brasil. Além disso, o país definia o tipo de poder que pretendia adquirir, especificava a natureza do seu projeto revisionista no mundo e, ao fazê-lo, trazia à superfície muitas das tensões que iriam caracterizar os anos do pragmatismo.

As bases materiais do perfil brasileiro ao longo dos anos 60 e 70 apontavam, com nitidez, em direção ascendente. Entre 1961 e 1980, o produto interno bruto brasileiro triplicou-se. Entre 1968 e 1973, a economia cresceu, em média, 11% ao ano sem inflação significativa, um logro somente alcançado, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, pelo Japão. Pela primeira vez, o Brasil assistia à criação de um mercado doméstico massificado e o crescimento econômico, pelo menos nos anos 70, não era acompanhado por um aumento da desigualdade de renda. A estratégia brasileira de desenvolvimento outorgava ao Estado a principal responsabilidade pela elevação do produto interno bruto mediante a substituição de importações e o domínio de processos industriais cada vez mais sofisticados. As empresas estatais aumentaram sua participação no investimento total do país de 3% em 1963 para 22% em 1979. Os produtos manufaturados, que eram responsáveis por 5% da pauta de exportações em 1964, passaram a representar 36% em 1971. Ao mesmo tempo, o café minguava de 55% para 13%. As exportações cresceram de US\$ 1,5 bilhões para US\$ 6,2 bilhões entre 1967 e 1973, em razão de 24% ao ano. Contudo, a participação brasileira nos fluxos de comércio internacional permaneceu negligível, oscilando entre 0,9% e 1,75% no período 1969-1974. As importações, por sua vez, cresceram à razão de 27%

of a future world power. Boulder, Colorado: Westview, 1977; BROOKE, Jim. Dateline Brazil: southern superpower. *Foreign Policy*. Fall 1981, 167-180; SELCHER, Wayne (ed.). *Brazil in the international system: the rise of a middle power.* Boulder, Colorado: Westview, 1981; YOUNG, Jordan. *Brazil: emerging world power.* Malabar, Florida: Robert Krieger, 1982.

anuais. Esses desenvolvimentos andavam da mão da estratégia de diversificação de mercados externos. Entre 1969 e 1974, o peso dos Estados Unidos na pauta de exportações brasileiras declinou (de 26,4% a 21,9%), assim como o da Europa (de 46,2% a 37,4%). Em tendência oposta, o Japão cresceu de 4,6% a 7,8% e as exportações para o Terceiro Mundo e o mundo socialista foram elevadas de 21,5% a 30,3% (a África, por exemplo, passou de 1,05% a 5,24%)¹².

A forma pela qual o surto de crescimento econômico traduziu-se em política externa foi, entretanto, peculiar.

Em primeiro lugar, os principais motes utilizados pelo governo de Emílio G. Médici (1969-1974) tinham caráter assertivo e falavam ao mundo – *Brasil potência, Ninguém para este país* e a ambição de *Grandeza*. Entretanto, cumpriam, acima de tudo, a função doméstica de descomprimir críticas internas à política repressiva do regime militar. Não é possível encontrar efeitos ou reflexos precisos na prática diplomática, da retórica da grandeza.

Em segundo lugar, a lógica do projeto de desenvolvimento nacional ecoava duas teorias de economia política internacional que raras vezes são encontradas ao mesmo tempo em um mesmo país. Por um lado, havia vozes mercantilistas segundo as quais o comércio de uma nação constitui a base essencial de seu poder político e de sua projeção diplomática. Por outro, ouviam-se vozes dependentistas para as quais o sistema internacional cristalizava e reproduzia desigualdades históricas, privando aos países mais pobres da possibilidade de desenvolver-se plenamente. Era como se o coro brasileiro incluísse as vozes de Liszt e Colbert por um lado, e as de Marx e Prebisch por outro. É devido a essa mistura de duas correntes distintas do pensamento econômico que o caso da industrialização brasileira não encontra paralelos fáceis com as

12 Ver IBGE. *Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988*. Rio de Janeiro: IBGE, 1990; e HURRELL. *The Quest...* op. cit., p. 145.

tradições estatistas das industrializações norte-americana, alemã, russa ou japonesa. Era na interseção entre os poderes redentores do Estado e da desigualdade estrutural entre as nações que o Itamaraty concebia a participação brasileira no comércio internacional como instrumento de asserção nacional¹³.

Em terceiro lugar, apesar da retórica da potência emergente, o Brasil do período mantinha-se fiel aos princípios do realismo dos fracos: a política externa enfatizava o pacifismo, o não intervencionismo, a autodeterminação e a segurança coletiva. O país de Médiçi, assim como o faria o de Geisel, continuava abraçando o direito internacional como escudo contra as pressões das grandes potências e desconfiando da celebração de tratados entre desiguais. Assim, a política externa não se queria estacionária nem revolucionária: sua abordagem era moderadamente revisionista¹⁴.

Qual era a lógica do revisionismo brasileiro? Desde meados da década de 1960, o discurso diplomático brasileiro argumentava que o *status quo* internacional funcionava em detrimento do Brasil e, portanto, devia ser reestruturado. O problema, dizia-se, residia no fato de que, para as grandes potências, o equilíbrio de poder equivalia à ausência de confrontos nucleares e reduzia-se a ela. Tal postura, afirmavam os brasileiros, era contrária aos interesses das nações mais fracas, para as quais uma estrutura global de paz apenas surgiria da combinação entre segurança e desenvolvimento econômico e social¹⁵. Criticava-se, assim, a “coexistência pacífica”

13 Para uma visão histórica das teorias do Equilíbrio de Comércio ver HASLAM, Jonathan. *No virtue like necessity: realist thought in international relations since Machiavelli*. New Haven: Yale University Press, 2002; para a ideia de que a política externa brasileira pode ser interpretada sobre um diálogo imaginário entre Maquiavel e Marx ver HURRELL, Andrew. *The theory of Brazilian foreign policy*. Mimeo: 1998; para uma explicação das teorias dependentistas ver LOVE, Joseph L. *Economic ideas and ideologies in Latin America since 1930*. In: BETHELL, Leslie (ed.). *Ideas and ideologies in twentieth century Latin America*. Cambridge University Press, 1996, p. 207-275.

14 Ver CERVO. *O desafio... op. cit.*

15 CASTRO, Araújo. *Palestra no Colégio Interamericano de Defesa*. Washington D.C.: 14 maio 1969.

e a política de controle de armamentos típicas da *détente* por dividirem o mundo em esferas de influência, congelando a estrutura do sistema internacional e impossibilitando as nações mais fracas de alcançar seus desígnios nacionais. Nesse contexto, o propósito declarado da política externa brasileira era o de neutralizar todos os elementos do sistema internacional capazes de obstaculizar o potencial brasileiro de poder¹⁶.

Em termos práticos, durante a década prévia à chegada de Geisel ao poder, o Brasil deu os seguintes passos: como membro fundador da Unctad, defendeu a noção de segurança econômica coletiva; rejeitou o Tratado de Não Proliferação Nuclear; passou, gradativamente, a apoiar o movimento de descolonização afro-asiático; argumentou, na ONU, a favor da transferência de 1% dos gastos militares globais para a promoção do desenvolvimento econômico internacional; manteve *status* de observador mas nunca associou-se completamente ao Movimento Não Alinhado; mobilizou-se para uma reforma da Carta da ONU; somou sua voz à demanda terceiro-mundista por uma Nova Ordem Econômica Internacional; abandonou gradualmente seu apoio a Israel para aproximar-se do mundo árabe, fazendo o mesmo com a África do Sul do *apartheid vis-à-vis* a África Negra; estendeu seu mar territorial de três para duzentas milhas; vinculou noções de proteção ambiental às de desenvolvimento industrial; recusou a possibilidade de ocupar um assento rotativo no Conselho de Segurança da ONU, denunciando a intransigência das grandes potências; e, finalmente, rejeitou as medidas de controle populacional advogadas pelo FMI, Banco Mundial e Assembleia Geral da ONU¹⁷. Ou seja, o Brasil aderiu à crescente crítica terceiro-mundista da ordem internacional, mas o fez sem adotar papel protagônico ou confrontacionista.

16 CASTRO, Araújo. *Conferência no Colégio Interamericano de Defesa*. Washington D.C.: 11 dez. 1970.

17 Ver BUENO, Clodoaldo. A política multilateral brasileira. In: CERVO. *O desafio...*, op. cit., p. 59-144.

A medida exata do potencial brasileiro de poder permanecia incógnita. Mas havia indícios de que os instrumentos de que o Brasil poderia dispor em sua trajetória ascendente não eram os mesmos utilizados por outros países médios à época, como a Índia e o Egito. No caso brasileiro, deparamos com aquilo que a literatura contemporânea chama de *soft power*. Trata-se de um modelo no qual o poder de um país não depende, exclusivamente, de suas capacidades materiais (indústria, recursos naturais, dimensões geográficas, exércitos e armamento). O foco recai, ao contrário, sobre a capacidade que o país tem de angariar apoios externos para os valores e posturas que propugna no meio internacional. O poder do país reside em sua habilidade para manipular o sistema internacional em seu favor. Para tanto, cabe à diplomacia nacional tirar proveito da interdependência entre as nações. Eis a lógica por trás das prioridades brasileiras de diversificação de mercados, da resistência em associar-se incondicionalmente ao Movimento Não Alinhado e da complementação nítida no discurso diplomático do valor da ordem com o valor da justiça.

Daí segue que, durante os primeiros anos da década de 1970, a retórica brasileira passou a ser crescentemente permeada por expressões tais como distribuição, igualdade, equidade, proporcionalidade, discriminação, participação e inclusão. Essa tendência, entretanto, continha imprecisões. Por vezes, a demanda brasileira por mais justiça era identificada com o princípio da igualdade (isto é, todas as partes devem receber prêmios e custos idênticos). Em outras ocasiões, contudo, a justiça era compreendida como compensação (isto é, as partes mais fortes devem utilizar seus recursos para indenizar os custos infligidos às mais fracas). Muitas vezes as duas noções apareciam fundidas. Assim, segundo a proposta da Nova Ordem Econômica Internacional, o desenvolvimento deveria ser considerado um direito universal e atingido mediante uma série de regras que levariam a concessões *recíprocas*, mas

também proporcionais. A tensão entre a justiça como igualdade e a justiça como compensação nunca chegou a ser completamente resolvida no discurso dos países periféricos. De tal sorte, nunca ficou completamente claro como é que a noção de justiça torna-se parte integrante da estabilidade e da ordem internacional. Isso talvez ajude a compreender por que, apesar da projeção do Terceiro Mundo durante as décadas de 1960 e 1970, faltaram propostas concretas e precisas sobre como reverter a injustiça global¹⁸.

Em quarto lugar, apesar da ênfase na interdependência, o realismo brasileiro que ganhava forma naquele período repetia o caráter defensivo de outrora, modernizando-o. Reafirmava-se a soberania, a autodeterminação e a não intervenção contra o que era visto, desde Brasília, como um conjunto de normas internacionais cada vez mais intrusivas. A crítica da expansão da vertente normativa da comunidade internacional recaía no argumento, não usual e fascinante, de que apenas os países poderosos poderiam abdicar de aspectos de sua soberania sem comprometer a integridade de seus países. Os fracos ainda precisavam do escudo da soberania para proteger-se e, assim, poder crescer.

Afirma-se a necessidade do estabelecimento de alguns órgãos supranacionais, destinados a impor restrições e limitações em assuntos como os da preservação do meio humano, população, não-proliferação, etc., argumentando-se que as novas condições do mundo tornam obsoletos e superados certos conceitos de soberania e independência. Ora, ninguém duvida de que o progresso das relações internacionais, para ser efetivo e duradouro, terá de

18 Ver MORTIMER, Robert A. *The third world coalition in international politics*. Boulder, Colo.: 1984; BHAGWATI, Jagdish N. & RUGGIE, John Gerard. *Power, passions, and purpose: prospects for North-South negotiations*. Cambridge: 1984; SAUVANT, Karl P. *The group of 77: evolution, structure, organization*. New York: 1981; SINGH, J. S. *A new international economic order*. New York: 1977; REUBEN, Edwin (ed.). *The challenge of the new international economic order*. Boulder, Colo.: 1981. Ver também FOOT, Rosemary; HURRELL, Andrew; GADDIS, John Lewis. *Order and justice in International relations*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

assentar em certas premissas de interdependência e em certas bases supranacionais. Isso é evidente. O que sustentamos é que esse estágio de supranacionalismo e de interdependência pressupõe um estágio prévio de soberania e de total independência política e econômica (...) é, assim, perfeitamente compreensível que os países menores se agarrem a propósitos e princípios que, ainda que constante e repetidamente violados, os ajudam a defender-se de pressões políticas e diplomáticas (...) Evidentemente, os países maiores e mais fortes podem dar-se ao luxo de ser muito menos afirmativos em relação a sua soberania e a seu nacionalismo¹⁹.

Em retrospectiva, embora os anos prévios ao pragmatismo constituam um período de redirecionamento importante da política externa brasileira tradicional, o *leitmotif* da ideologia nacional – o perfil de potência emergente e a aspiração a um *status* mais elevado no concerto internacional – não levou a uma revisão sistemática da política externa. O caráter dúbio do *Brasil Potência* revela um ideal nacional que era ambicioso, mas vago, enraizado no surto do crescimento econômico e associado ao caráter repressivo do governo. Durante a gestão Médici, por exemplo, a crítica brasileira do ordenamento internacional manteve-se restrita aos foros multilaterais e de nenhuma maneira confrontou as preferências das grandes potências. Apesar da asserção retórica, a ideologia por trás do desenvolvimento brasileiro permaneceu, em grande parte, voltada para dentro e sem vertente internacional clara²⁰.

Mas as incoerências da ideia de *Brasil Potência* não representavam um problema político relevante. O regime conseguia

19 CASTRO, Araújo. *Conferência no Colégio Interamericano de Defesa*. Washington D.C.: 11 dez. 1970.

20 Ver HURRELL, Andrew. Brazil as a regional great power: a study in ambivalence. In: NEUMANN, Iver. *Regional great powers in international politics*. London: St. Martins Press, 1992, p. 16-49.

vitórias eleitorais impactantes para seu partido²¹. Somente a partir de 1973 os fundamentos materiais e ideológicos desse quadro começaram a mudar. A crise internacional do petróleo escureceu as perspectivas do modelo econômico e, meses mais tarde, as urnas instalaram um clima de incerteza sobre a viabilidade do regime autoritário. Criavam-se as condições para que, em 1974, o novo governo pusesse a política externa à frente de seu projeto de poder.

A FORMAÇÃO DE AZEREDO DA SILVEIRA

Durante os anos do *Brasil Potência*, Silveira estava envolvido numa das frentes mais delicadas da política externa – a embaixada em Buenos Aires. Uma panorâmica das posturas que lá tomou introduz os elementos essenciais de seu pensamento realista, suas proposições mais poderosas, e seus problemas e ausências mais chamativos. Os anos na Argentina também dizem muito sobre a natureza e o escopo das inovações de Silveira em relação à política externa tradicional como um todo.

Antes, cabem breves comentários sobre sua trajetória política e caráter. Silveira nasceu em 22 de setembro de 1917, o quinto de sete filhos. Esta era uma família politizada: seu bisavô fora ministro de Negócios Estrangeiros na década de 1870 e, durante 25 anos, seu avô fora um político influente que participou várias vezes da Comissão Diplomática da Câmara. Seu pai era um parlamentar cuja oposição ao regime varguista terminou por levá-lo várias vezes à prisão. Isso teve grande impacto na vida do seu filho, que aos 14 anos deixou a elitista escola Anglo-Americana para reconciliar os estudos com o trabalho administrativo em um banco local. No banco ele cresceu rapidamente, tornando-se chefe de Departamento aos 20 anos. Mas sua impaciência com o estilo de vida estagnante do banco o

21 Para uma análise da coexistência entre eleições e regime autoritário ver METTENHEIM, Kurt von. *The Brazilian voter: mass politics in democratic transition (1974-1986)*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1995.

levou a deixar o Brasil, em 1939, para uma permanência de quatro anos nos Estados Unidos. Lá trabalhou como oficial administrativo no consulado brasileiro em São Francisco. Em 1943, aos 26 anos, retornou ao Rio de Janeiro para ingressar na carreira diplomática. No curso de sete meses conheceu e casou-se com May Paranhos. Uma vez na carreira, somou-se aos Novos Turcos, um grupo de jovens profissionais que estavam em desacordo com a condução do ministério e discutiam alternativas doutrinárias. Duas décadas mais tarde, em 1964, Silveira foi elevado ao grau de embaixador, trabalhando como diretor da Divisão de Assuntos Administrativos, embaixador em Genebra e, depois, em Buenos Aires. Sua postura pouco convencional em relação à Argentina chamou a atenção do então presidente da Petrobrás, general Ernesto Geisel. Em 15 de março de 1974, aos 56 anos, Silveira atingiu nível ministerial no gabinete do presidente Geisel. Cinco anos mais tarde, findo o governo, Silveira chefiaria as embaixadas nos Estados Unidos (1979-1983) e em Portugal (1983-1985). Ele morria de câncer em 1990, aos 73 anos.

Muito do comentário sobre sua gestão descreve um caráter duro e militante. Corajoso, audacioso, persistente, tenaz, vivaz, cordial, charmoso, gênio criativo e respeitoso são alguns dos adjetivos recorrentes com os que ele é identificado. Excêntrico, louco, estridente, combativo, vingativo, mordaz e impetuoso também. O homem era adicto ao trabalho, expansivo na conversa, orgulhoso de seu próprio conhecimento em política externa e tinha obsessão por detalhe. Tinha ojeriza à falta de densidade analítica de muitos de seus colegas porque, por ele, tal superficialidade permitia ao burocrata justificar a sua inação perante os fatos. Não surpreende, portanto, que os critérios utilizados por Silveira para julgar um interlocutor fossem essencialmente intangíveis – estilo, perspicácia, caráter e vocação para a ironia. O gosto pelo intangível mais tarde seria insumo crítico para o desenvolvimento de uma

singularíssima relação com seu colega norte-americano, Henry Kissinger. Um assunto pessoal era importante. Silveira e sua mulher tiveram quatro filhos. Em curto período, duas das filhas morreram tragicamente ao tempo em que seu pai chegava ao topo da carreira. Anos mais tarde, ele reconheceria que essa experiência lhe dera renovado vigor e coragem para suportar as vicissitudes do poder. Mais do que isso, ele acreditava que a dor da perda das filhas o pusera em posição privilegiada para lidar com o introspectivo presidente Geisel, cuja visão de mundo e estilo também haviam sido afetados pela perda de um filho moço em acidente trágico.

A BATALHA FORMATIVA

Em meados da década de 1960, as relações entre Argentina e Brasil azedaram em níveis até aquele momento desconhecidos. No centro da disputa, o controle das águas internacionais do Rio Paraná a partir da elaboração dos planos para a construção da represa brasileiro-paraguaia de Itaipu²². No Brasil, o tema cindiu as opiniões em dois campos nitidamente opostos. De um lado, estavam aqueles que defendiam a prática histórica do Itamaraty – era mister acomodar os interesses brasileiros às demandas argentinas. Esse pensamento, herdeiro de tradições oriundas da diplomacia brasileira no Prata do século XIX, respeitava os moldes do realismo defensivo: era de interesse brasileiro tolerar o alto perfil da diplomacia argentina porque Buenos Aires era a única capital sul-americana capaz de mobilizar todo o subcontinente contra o Brasil; cabia ao Brasil buscar, sistematicamente, novas oportunidades de cooperação com a Argentina no intuito de desdramatizar a agenda bilateral e diluir faixas de atrito; ganhava o Brasil muito ao incluir a Argentina em suas iniciativas regionais e hemisféricas porque, ao fazê-lo, Buenos Aires sentia-se parte do

22 Ver, por exemplo, MENDONÇA, Ariel M. de. *A geopolítica e a política externa do Brasil: a Ata das Cataratas e o equilíbrio de forças no Cone Sul*. 2004. Tese (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília.

ordenamento regional e, assim, o legitimava; e, finalmente, tinha o Brasil um interesse natural em promover bons ofícios entre a Argentina e os Estados Unidos sempre que esses dois países entrassem em rota de choque – uma dinâmica recorrente nas relações internacionais do hemisfério ao longo do século XX²³. Para esse grupo, a estratégia brasileira tradicional da cordialidade oficial em relação à Argentina era uma das causas principais de o Brasil nunca haver testado forças com o vizinho no campo de batalha. Um dos principais propositores dessa política, o embaixador Pio Corrêa, vaticinava: “Seria um erro fatal (...) pretender o Brasil acantonar-se em uma política de isolamento e de omissão ou, pior ainda, de obstrução ante a questão da Bacia do Prata”²⁴.

Do outro lado, e em oposição, emergiam vozes críticas à política tradicional do Brasil para seu vizinho austral. Não se tratava de um grupo organizado em torno a uma lógica única, nem contavam essas pessoas com o apoio e valor agregado de décadas de tradição. Entretanto, foram essas as visões que passaram a ganhar os sucessivos debates internos no Itamaraty. É nessas fileiras que Silveira, já nos primeiros meses de 1969 como novo embaixador em Buenos Aires, começou a alcançar notoriedade. A evolução do embate interno sobre a estratégia brasileira para a Argentina é fascinante e pode ser agora acompanhada em detalhe graças a novas fontes²⁵. Por que Silveira se opunha à acomodação?

23 Para uma síntese deste argumento ver SPEKTOR, Matias. O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 45, v. 1, 2002, p. 117-145.

24 Pio Corrêa ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), telegrama confidencial, Buenos Aires, jan. 1969, n. 349, Acervo Azeredo da Silveira (AAS), 1972 a 1973. CPDOC/FGV (Fundação Getúlio Vargas).

25 Os documentos-chave deste período são: Silveira ao MRE, telegrama confidencial, Buenos Aires, 21 mar. 1970, n. 49, AAS, 1969.01.15. CPDOC/FGV; Silveira ao MRE, ofício-parecer, Buenos Aires, 10 maio 1971, n. 394, Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores em Brasília (AHMRE), caixa 17; Silveira ao MRE, ofício secreto, Buenos Aires, 23 jun. 1971, n. 518, AHMRE, caixa 17; MRE à legação em Buenos Aires, telegrama secreto urgentíssimo, Brasília, 10 ago. 1971, n. 599, AAS, 1969.01.15. CPDOC/FGV; Silveira ao MRE, telegrama secreto, Buenos Aires, 14 de julho de 1971, n. 1133, AAS, 1969.01.15. CPDOC/FGV; MRE à legação em Buenos Aires, telegrama secreto, Brasília, 22 jul. 1971, n. 535, AAS,

Aqui o pensamento realista de Silveira começa a ganhar contornos nítidos.

O consenso tradicional, na chancelaria, sobre a melhor forma de lidar com a Argentina era, em sua essência, um consenso sobre os constrangimentos que o sistema sul-americano impunha ao Brasil. A postura defensiva em relação ao vizinho devia-se à percepção comum, durante boa parte do século XIX e mais da metade do século XX, de que a Argentina tinha capacidade de mobilização diplomática contra o Brasil no contexto sul-americano. Em 1969, entretanto, Silveira via mudanças importantes na distribuição regional de poder. A Argentina, ele argumentava, não mais ombreava o Brasil. Para ele, o declínio argentino abria caminho para um novo arranjo regional no qual o Brasil abandonaria sua posição acuada. Curiosamente, a análise de Silveira não estava assentada na argumentação clássica de certo pensamento realista segundo o qual o poder é mensurável em termos materiais. Ao contrário, e de acordo com noções brasileiras herdadas da época do Império, Silveira via o poder como um misto de capacidade financeira, pujança cultural e agilidade diplomática. Para ele, Buenos Aires havia perdido os elementos que outrora lhe permitiram atrair e manter estreitas amizades na América do Sul. Como muitos de seus antecessores, Silveira acreditava que a posição relativa de uma nação dependia mais de seu prestígio na sociedade internacional do que de sua força militar. O poder era, acima de tudo, um atributo social, sustentado por peso econômico²⁶.

De que maneira e por que canais as mudanças no poder relativo das nações traduziam-se em modificações no *status quo* internacional? Essa é uma pergunta importante e atual porque

1969.01.15. CPDOC/FGV; Gibson Barboza a Silveira, telegrama particular secreto urgentíssimo, Brasília, 10 ago. 1971, AAS, 1969.01.15. CPDOC/FGV; e Silveira a Gibson Barboza, telegrama particular secreto urgentíssimo, Buenos Aires, 10 ago. 1971, AAS, 1969.01.15. CPDOC/FGV.

26 *Depoimento*, 19, B, 30 jan. 1980.

tem recebido pouca atenção no pensamento teórico do realismo. Aqui, a história da política externa pode ajudar a esclarecer esses mecanismos. Na análise de Silveira, havia uma incongruência entre a estrutura sul-americana de poder (onde a Argentina não mais tinha meios materiais ou sociais para pressionar o Brasil como o fizera) e o comportamento das unidades (onde o Brasil dos tardios anos 60 continuava comportando-se como se a Argentina tivesse capacidade de pressioná-lo). O problema, Silveira deixava a entender em seus inúmeros despachos, era de percepções: os constrangimentos do Brasil na cena sul-americana eram autoimpostos. As amarras eram essencialmente intelectuais, acumuladas progressivamente ao longo das décadas. O Brasil precisava, portanto, livrar-se da sombra de sua própria tradição.

As propostas alternativas que Silveira apresentava evidenciam o conteúdo e substância de seu realismo, cujas características principais podem ser encontradas, em maior ou menor grau, no passado da prática internacional do Brasil. Para ele, normas, acordos, tratados e convenções internacionais eram importantes, mas apenas na medida em que agregassem valor à direção geral do interesse nacional. Assim, Silveira desenvolveu argumentos para convencer o Itamaraty de que a Declaração de Montevideu – arcabouço legal assinado por Brasil e Argentina em 1933 para regular o uso de águas internacionais da Bacia do Prata – não mais era instrumental aos interesses brasileiros da década de 1970 e deveria, portanto, ser substituído. Assim, em sua visão de mundo as normas internacionais reduzem a incerteza e induzem as nações a convergir, mas não moldam as preferências nacionais. Elas regulam o interesse nacional, não o constituem. Marcos normativos consolidam o *status quo* regional e devem, portanto, ser utilizados uma vez que os interesses nacionais estão plenamente satisfeitos, não antes.

Por outro lado, Silveira entendia que os países mais fortes da América do Sul estavam em posição de impor a lei aos mais fracos, mas ganhavam muito se conseguissem fomentar o sentimento de inclusão entre os segundos. Muito da estratégia de Silveira para a Argentina era informado pela compreensão de que Brasília teria como deslocar Buenos Aires como o principal elo de Assunção, La Paz e Montevideú. Tal mudança incluiria a oferta de crédito para a realização de obras de infraestrutura e cooperação tecnológica (como com a Bolívia); a revisão de acordos tidos como desequilibrados pelos mais fracos (por exemplo, a revisão legal feita no governo Geisel sobre a administração da Lagoa Mirim com o Uruguai); a retificação de fatos considerados como injustiças históricas pelos menores (por exemplo, a devolução ao Paraguai, por Geisel, dos troféus de guerra obtidos pelo Brasil ao fim da guerra do século XIX); e a quebra do equilíbrio de poder sul-americano, a favor do Brasil (como indicado na justificativa brasileira para a proposta de um Tratado de Cooperação Amazônica). Ao tomar tais medidas, Silveira acreditava que o Brasil aumentava seu módico de poder social na região²⁷.

Finalmente, em seus anos de formação, Silveira também explorou o princípio de que as preocupações econômicas e comerciais têm precedência sobre outras considerações. Apesar de haver recomendado que “(...) daqui por diante, qualquer aspecto de nossa política bilateral com a Argentina – desde o intercâmbio comercial até o recurso água, por exemplo – deve ser considerado não apenas em seus aspectos específicos, mas à luz das atuais diretrizes gerais do governo argentino (...)”²⁸, o comércio bilateral durante sua gestão como embaixador em Buenos Aires e, depois, como chanceler, mais que duplicou.

27 Ver documentação citada, para cada episódio, em SPEKTOR, *Ruptura e legado*, *op. cit.*

28 Silveira ao MRE, telegrama secreto urgentíssimo, Buenos Aires, 26 jul. 1971, n. 1237, AAS, 1969.01.15. CPDOC/FGV.

Não causa surpresa que o primeiro encontro entre o futuro presidente Geisel e Silveira tenha girado em volta ao tema de uma nova estratégia regional. A noção de poder nacional articulada por Silveira em seus anos formativos iria informar, ao longo dos anos do pragmatismo, as principais opções políticas do governo.

A VIRADA DE GEISEL

Ao chegar ao poder em março de 1974, Ernesto Geisel e seu grupo haviam decidido iniciar um processo de liberalização política batizado de *abertura*. Assim como Gorbatchov o faria anos mais tarde, Geisel falava em uma transição do regime autoritário para uma situação vaga, nunca explicitada. Não se falava de uma transição do autoritarismo para a democracia. A noção de que a liberalização política no Brasil culminaria com um governo civil eleito pelo povo não ocorreu até muito mais tarde.

Por que liberalizar? A literatura especializada tem argumentado que a liberalização do sistema político foi uma estratégia liderada por uma facção do regime que pretendia preencher o vácuo entre o estabelecimento militar enquistado no aparelho de Estado e a sociedade brasileira. Ao fazê-lo, esse grupo tentava prevenir o distanciamento entre a elite militar governante e o corpo político nacional por um lado e, por outro, pôr fim às lutas internas entre facções militares rivais, tão comuns em regimes centralizados. Essas interpretações convergem para que a decisão de Geisel pela abertura gradual e controlada foi tomada autonomamente por ele, e não resultou de demandas da sociedade civil, nem do fim do ciclo de crescimento milagroso ou de pressões internacionais.

Em retrospectiva, a abertura incluiu: o progressivo fim da censura à imprensa, a redução do poder e independência da comunidade de informações, o abandono da prática das prisões políticas, fortalecimento da hierarquia militar, a anistia a exilados

políticos e a imposição de uma nova lei eleitoral enviesada a favor do partido governante. Essa agenda coexistiu com o uso político da tortura e do terrorismo de estado, a censura e a intervenção oficial em sindicatos e no Congresso Nacional. A abertura teve altos e baixos, evoluindo de forma não linear. A liberalização era uma briga sem final definido na qual nenhum ator político sabia ao certo como e quando se chegaria a um fim. Assim, o regime militar brasileiro levou dez anos para consolidar-se (1964-1973) e mais quinze para instituir eleições presidenciais universais e competitivas (1974-1989).

Quais eram as dimensões internacionais da abertura? O ambiente externo apenas jogou um papel secundário, senão irrelevante, na decisão presidencial de abrir o regime em 1974. De fato, a pressão internacional pela democratização somente chegaria três anos mais tarde, com a eleição de Jimmy Carter para o governo norte-americano. Tais pressões, entretanto, tiveram o impacto oposto ao pretendido, levando vários atores domésticos a reagir ao processo de reforma.

Porém, é mister notar que abertura e política externa interagiram de forma significativa. Ao mudar o foco das indagações das dimensões internacionais da liberalização para, ao contrário, levantar questionamentos sobre a *política* da política externa brasileira à época, então é possível dizer coisas relevantes sobre a maneira em que a cena internacional e os desenvolvimentos domésticos interagiram naquele momento histórico. Quais foram, então, as dimensões de política externa da abertura? Esta ainda é uma área incipiente do conhecimento que deverá receber atenção detalhada. A título tentativo, e de maneira sintética, é plausível sugerir que a política externa de Geisel foi mais uma das ferramentas utilizadas pelo governo para ganhar controle sobre as facções militares rivais e angariar apoios da opinião pública nacional.

Assim, a política externa foi utilizada de três maneiras principais. Em primeiro lugar, Geisel utilizou o processo decisório da política externa para fortalecer seu controle pessoal sobre seus colegas militares. Ele sabia que ao ganhar batalhas internas contra a linha dura em temas da agenda externa, seu projeto político estaria sendo fortalecido como um todo.

De tal sorte, quando o presidente decidiu reconhecer os movimentos independentistas marxistas na África Negra e da China comunista, ele lançou ofensiva preventiva no Conselho de Segurança Nacional – uma instituição dominada por militares – para cooptar seus membros. Da mesma maneira, Geisel reestabeleceu os laços com o mundo socialista. Dois eventos tendem a confirmar essa interpretação. Por um lado, quando o principal porta-voz da linha dura, ministro do Exército Sílvio Frota, foi sumariamente demitido por Geisel, seu discurso de renúncia era uma crítica explícita à condução da política externa. Assim, a atuação internacional do Brasil era moeda de troca entre as facções do regime. Por outro lado, hoje sabemos que a decisão presidencial de não reestabelecer relações formais com a Cuba de Fidel Castro apesar das recomendações de Silveira era motivada pela percepção de que, ao fazê-lo, o grupo do presidente poderia perder a briga que tal movimento necessariamente desencadearia entre os militares²⁹.

Em segundo lugar, a política externa foi a principal protagonista de um dos principais passos da abertura – o fim da censura à imprensa. Cedo em seu governo, Geisel decidiu que daria depoimentos durante suas viagens internacionais. Dessa forma, mantinha a mística em torno da figura do chefe de estado e evitava ter que lidar com o impacto de suas declarações na caserna e na sociedade civil. Repentinamente, as viagens do presidente ao ex-

29 Ver PINHEIRO, *op. cit.*, e SPEKTOR, *op. cit.*

terior passaram a incluir enviados especiais dos principais jornais e televisões do país³⁰. Embora o interesse dos mesmos não fosse prioritariamente por assuntos da agenda internacional, o clima das viagens e as inovações do governo na pauta externa criaram uma situação na qual a diplomacia era a política governamental mais debatida e, conseqüentemente, mais questionada. Assim, a partir de 1975, encontra-se um número expressivo de artigos de jornal, editoriais e comentários sobre a política externa. Poucas vezes na história um chanceler tinha sido retratado como carnavalesco, perigoso, pouco sério, inconsciente e pueril³¹. Não surpreende, portanto, que Silveira tenha sido o primeiro chefe do Itamaraty a instituir uma divisão para lidar exclusivamente com a imprensa.

Em terceiro lugar, a política externa foi elemento utilizado por Geisel para gerar consenso doméstico entre as diversas facções da cena política. Por exemplo, ao aumentar o tom terceiro-mundista do discurso diplomático e ao mostrar vigor nas relações com os Estados Unidos, ele compensava o conservadorismo e lento ritmo de suas políticas domésticas. O governo também lançou mão da denúncia nacionalista de normas e padrões internacionais para o meio ambiente e os direitos humanos, protegendo não apenas os interesses da indústria instalada no Brasil, mas também preservando a corporação militar de potenciais acusações pelo aprisionamento político e desaparecimento de civis. Ao fazê-lo, Geisel conseguiu angariar apoios de todo o espectro ideológico, inclusive de setores da esquerda nacionalista que se encontravam excluídos do processo político formal.

Por fim, Geisel chegou ao poder apenas alguns meses após o primeiro choque do petróleo. Durante sua gestão, o mercado

30 Especialmente o *Jornal do Brasil* (Walder de Góes), a *Gazeta Mercantil* (Míriam Leitão), o *Estado de S. Paulo* (Carlos Conde), a *Folha de S. Paulo* (Clóvis Rossi), o *Globo* (Célia Sardenberg) e a *Rede Globo* (Marilena Chiarelli).

31 Ver editoriais de *Jornal do Brasil*, *O Estado de S. Paulo* e *Folha de S. Paulo* do dia 1º fev 1979.

creditício internacional para nações em desenvolvimento colapsou. Contrariamente à estratégia da Coreia do Sul, perante esse cenário o Brasil aumentou o investimento público em seu programa de industrialização, acreditando que o país atravessava uma fase crítica do desenvolvimento capitalista. O resultado foi amplamente negativo. Em 1974, o Brasil acumulava um *deficit* comercial de US\$ 4 bilhões. Ao fim do governo Geisel, eram US\$ 14 bilhões, uma tendência desconhecida em um país que apresentava *superavits* sucessivos desde a década de 1860. Durante seus cinco anos no poder, o crescimento do produto interno bruto caiu de 11% a 6,8% ao ano. A dívida externa passou de US\$ 12,5 a US\$ 49 bilhões³². A política externa apenas tinha um papel limitado nesse quadro, mas a situação econômica impunha constrangimentos muito concretos àquilo que o país podia fazer internacionalmente e àquilo que o presidente podia legitimar domesticamente.

Assim, embora os fatores internacionais não sejam centrais para explicar os porquês da abertura política de Geisel, a política externa cumpriu funções importantes naquele projeto e foi por ele condicionada.

A CHANCELARIA DE SILVEIRA: MECANISMOS DE IMPLEMENTAÇÃO

Silveira, aos 57 anos de idade, era um candidato a chanceler pouco provável à primeira vista. Ao longo de sua carreira, não conseguira apadrinhamentos significativos³³, tampouco era uma figura publicamente conhecida cujo prestígio lhe facilitasse a operacionalização da ousada agenda do presidente. O Exército

32 Ver CARNEIRO, Dionísio. Crise e esperança: 1974-1980. In: ABREU, Marcelo de Paiva (ed.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana (1889-1989)*. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 295-322.

33 Exceção seja feita para o ex-presidente Costa e Silva, que teria defendido o nome de Silveira durante a chancelaria de Juracy Magalhães. Costa e Silva e Silveira haviam feito amizade quando serviram, juntos, na embaixada em Buenos Aires nos anos 40. Depoimento, cassete n. 2, lado A, 10 maio 1979.

e a Marinha foram abertamente avessos à sua nomeação³⁴. No ministério, o anúncio fez o embaixador Roberto Campos, principal desafeto da vida profissional de Silveira, reagir verbalmente – os ataques pessoais entre ambos estão patentes nas memórias de um³⁵, e no depoimento do outro³⁶. Contudo, a postura heterodoxa que Silveira adotara na negociação com Buenos Aires e a decisão presidencial de utilizar a política externa como vitrine da descompressão doméstica apesar do desconforto da “linha dura” faziam dele o homem que Geisel procurava³⁷.

Em um contexto em que um sistema político é articulado diretamente pelo presidente, os seus assistentes diretos ganham inusitada capacidade de influência sobre os rumos da ação. Quando o mandatário tem interesse em imprimir força pessoal à política externa, seu chanceler encontra-se em uma posição singular na história de uma chancelaria relativamente autônoma em relação a vaivém da política. Assim, Silveira não enfrentou competição, para assuntos internacionais, com nenhum outro ministro ou assessor direto do presidente³⁸. Exceção deve ser feita aos ministros da Fazenda e das Minas e Energia, que tinham ascendência sobre

34 *Depoimento*, cassete n. 2, lado B, 10 maio 1979.

35 De forma geral, pode-se dizer que Campos criticava Silveira por melindrar as relações com os dois eixos fundamentais da política externa brasileira (Argentina e Estados Unidos) e por pensar-se acima de sua estatura política (o que não deixa de ser irônico, dada a baixa estatura física do chanceler). CAMPOS. *Lanterna...* p. 925 e 1013 e CAMPOS, Roberto. Prefácio. In: BANDEIRA, Moniz. *Relações Brasil...* p. 11-17.

36 Silveira via em Campos a síntese do atraso intelectual que defendera o alinhamento automático à potência hegemônica como saída diplomática para o Brasil contemporâneo. Além disso, rechaçava os métodos que Campos utilizara, em vão, para alcançar a chefia do Itamaraty. Note-se que o fato de Campos ter sido embaixador em Londres durante a gestão Silveira gerou inúmeros atritos entre os dois. *Depoimento*, cassete n. 2, lado A, 10 maio 1979 e cassete n. 17, lado A, 7 jun. 1979.

37 *Depoimento*, cassete n. 11, lado B, 1º jun. 1979. Ver também CAMPOS. *Lanterna...* p. 925.

38 Diferentemente do que reza a doxa, Golbery do Couto e Silva, chefe do Gabinete Civil e principal *consigliere* de Geisel, não se aventurou a lidar com a agenda internacional do país, concentrando suas energias no processo de liberalização política. Sua única participação no processo de política externa entre 1974 e 1979 teria sido na última reunião de Gabinete, quando tratou-se sobre o tema de Itaipu, uma vez que seria ele o responsável por conduzir o assunto durante o processo de transição para o novo governo. *Depoimento*, cassete n. 6, lado A, 18 maio 1979.

Silveira em questões econômicas e de petróleo. No último caso, a pasta era ocupada por Shigeaki Ueki, assessor de Geisel desde os anos em que o general comandara a Petrobras, e ele também tinha palavra sobre os tecnicismos referentes a Itaipu³⁹.

Não é possível emitir opinião clara sobre o grau de consciência que Geisel e Silveira tinham das mudanças que se propunham a realizar na política externa brasileira no momento de assumir o governo. Silveira não escrevia suas ideias sobre o tema e recusou-se a fazê-lo quando assim lhe foi solicitado pelo presidente eleito. Não havia um texto de referência ou marco geral para a ação, nem concepções detalhadas sobre qual postura adotar nas diversas frentes⁴⁰.

Em um ambiente internacional flexível, essa característica tendia a fazer de Silveira uma fonte essencial de escolhas no ministério, uma vez que as posturas a adotar eram decididas caso a caso sob a direta supervisão do ministro. Isso era reforçado pelo fato de que, embora Geisel se interessasse por assuntos internacionais, pois a diplomacia foi a pasta mais beneficiada com sua atenção, não há como atribuir-lhe pensamento organizado sobre o tema. As decisões eram definidas por ambos em conversas pessoais e mediante um intenso sistema de consulta sistemática⁴¹.

39 A ojeriza de Silveira em relação ao ministro Ueki permeia todo o *Depoimento*, com destaque para os cassetes n. 14, lado B e 15, lado B, ambos de 7 jun. 1979.

40 *Depoimento*, cassette n. 1, lado B, 1º maio 1979. Ver também discurso de Silveira por ocasião do Dia do Diplomata em 1974. "A diplomacia nem sempre se presta à formulação de programas rígidos. Não se pode, assim, fazer um elenco de metas ou propor calendários para alcançá-las". BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de política exterior do Brasil*. Brasília: MRE. n. 1, mar./abr./maio/jun. 1974, p. 30.

41 Além da riqueza das informações escritas que Silveira encaminhava a Geisel, sabe-se que tanto o Gabinete do chanceler quanto a sua casa contavam com uma linha telefônica exclusiva da qual apenas o presidente tinha o número e que não fazia parte da rede de telefones do Palácio do Itamaraty. *Depoimento*, cassette n. 1, lado B, 1 maio 1979. Note-se também que o número de horas de despacho dedicadas por Geisel a Silveira supera amplamente as do segundo colocado no ministério, o ministro da Justiça, Armando Falcão. Geisel despachou aproximadamente 230 horas com Silveira ao longo de seu mandato, contra 186 com Falcão. Ver FALCÃO, *op. cit.*, p. 251.

O método de intercâmbio entre Geisel e Silveira é peculiar. O principal vínculo de comunicação entre ambos – as *Informações ao presidente da República* – era produzido pelo chanceler para uso exclusivo do presidente. Ele percorria essa documentação cuidadosamente, anotando observações e dúvidas ou emitindo opiniões à mão, prática que relembra a presidência de Vargas.

É possível identificar funções-chave para a peça. As *Informações* eram educativas em forma e conteúdo, esclarecendo os antecedentes dos problemas e apontando possíveis opções ao mandatário. Os arquivos pessoais de Silveira, depositados na Fundação Getúlio Vargas, mostram uma verdadeira coleção de memorandos informativos ao presidente. Dessa forma, Silveira informava o pensamento internacional de Geisel e temperava-lhe as opiniões. Sendo responsável pela implementação de uma agenda diplomática inovadora, é plausível acreditar que Silveira tenha lançado mão de detalhados e inúmeros relatórios ao presidente sobre estratégia e cálculo tático porque os mesmos serviriam para preservar o próprio chanceler naquele ambiente altamente competitivo. A precaução de Silveira chegou a levá-lo a detalhar até mesmo eventuais entendimentos telefônicos tidos com o presidente, fazendo das *Informações* um relato completo a respeito dos motivos e da gênese de cada decisão. Por outro lado, as *Informações* eram um instrumento para consagrar a vontade do chanceler sobre os assuntos externos. Os ministros de Geisel sabiam que seu chefe tinha apreço por reflexões escritas, assim como sabiam que uma boa justificativa tinha altas chances de ser aceita pelo Planalto sem modificações substanciais⁴².

Dessa maneira, o paradigma geiseliano de relações externas não foi preconcebido em detalhes pelo presidente e seu chanceler, mas desenvolveu-se paulatinamente à medida que os desafios

42 GÓES. *O Brasil...*, p. 30.

e as oportunidades conjunturais se apresentavam⁴³. O fato de Geisel haver restringido a implementação da política externa ao gabinete de Silveira, sem reuniões gerais ou mesmo consultas informais a outros diplomatas, era certamente um dos principais instrumentos de poder do chanceler. Nesse contexto, o papel do Conselho de Segurança Nacional⁴⁴ era de ritualização de decisões tomadas previamente pelo chefe de estado⁴⁵. A importância desse mecanismo era a de dar forma às decisões presidenciais, prover explicações causais para as mesmas e legitimá-las face ao grande número de agências do aparelho de estado. As decisões ganhavam uma camada protetora que as impermeabilizava diante das críticas da “linha dura” e de setores do Itamaraty, preservando a imagem pessoal de Geisel contra eventuais ataques da imprensa.

O respaldo certo do Planalto permitiu a Silveira não apenas implementar a agenda que os dois ambicionavam, gozando de certa autonomia face ao resto das agências governamentais, mas também assegurou ao ministro o salvo-conduto para encaminhar a reestruturação interna de sua própria corporação. Silveira era cético a respeito da capacidade criativa dos diplomatas brasileiros⁴⁶. A sua crítica era de cunho weberiano e nada tinha de inusitada: as agências burocráticas tendem a tornar-se meras reproduzoras de procedimentos formais, gerando incentivos naturais para soluções de compromisso em que todos apoiam determinada decisão

43 Para uma contextualização crítica dessa política, ver MELO, Ovídio de, *op. cit.*

44 O Conselho era um plenário onde tinham assento todos os ministros de Estado, o vice-presidente da República, o chefe do Estado Maior das Forças Armadas e os chefes do Estado-Maior do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. Dispunha de uma Secretaria-Geral (ocupada pelo ministro da Casa Militar), que realizava estudos, planejamento e coordenação no campo da segurança nacional, com poder de requisitar serviços de quaisquer órgãos da administração pública. No tempo de Geisel, contava com aproximadamente 130 funcionários, dos quais apenas 26 eram especialistas em suas áreas de atuação. GÓES. *O Brasil...* p. 33 e 38. Para uma análise detalhada do papel do Conselho de Segurança Nacional, em política externa, à época de Geisel, ver PINHEIRO, *op. cit.*

45 GÓES. *O Brasil...*, p. 29.

46 *Depoimento*, cassetes n. 3, lado B, 15 maio 1979, e 18, lado A, 29 jan. 1980.

por menos satisfatória que seja e ninguém se responsabiliza diretamente por suas consequências. Operacionalmente, essa vertente está consubstanciada no mecanismo dos sucessivos “vistos” departamentais tão comuns nas chancelarias modernas e extensamente utilizado no Itamaraty. O outro lado da moeda, nesse caso, é que essa diluição da responsabilidade dos setores é um dos elementos sobre os quais se assentam as bases do espírito de corpo que faz da chancelaria uma agência singular no seio do estado brasileiro.

Isso não significa que Silveira fosse um advogado do risco como elemento perene da diplomacia. Ao contrário, pensava que, se por um lado, os diplomatas tendiam a arriscar-se menos do que os *outsiders*, por outro também cometiam menos erros em seus cálculos⁴⁷, o que compensava de certa forma a lentidão e a falta de espaço para a criatividade individual em um processo decisório estruturado sobre consensos consecutivos. Contudo, o ministro estava seguro de que pouquíssimos membros da carreira estavam capacitados para pensar efetivamente as relações internacionais do Brasil. Em sua opinião, as limitações da maioria do pessoal do ministério haviam levado o Brasil a perder oportunidades e insistir em posições obsoletas⁴⁸. Era essa falta de ousadia que lhe perturbava, e contra ela trabalhou por meio de quatro mecanismos identificados ao longo deste estudo. Há indícios de que alguns deles foram concebidos antes mesmo da posse, enquanto outros foram sendo implementados à medida que sua gestão avançava.

Em primeiro lugar, procurou associar-se a personalidades reconhecidamente inovadoras do próprio ministério, ganhando com isso fôlego para enfrentar a legião de “especialistas” que denunciariam o excesso de riscos aos quais a diplomacia incorreria.

47 Depoimento, cassete n. 3, lado B, 15 maio 1979.

48 Depoimento, cassete n. 1, lado B, 15 maio 1979.

Embora não pertencesse a nenhuma vertente intelectual particular dentro do Itamaraty, ou mesmo a um grupo específico, Silveira associou-se a Araújo Castro⁴⁹ e Ítalo Zappa⁵⁰, duas vozes destoantes da doxa corporativa no início da década de 1970, que advogavam pela renovação do perfil da ação do Itamaraty em direção a maiores graus de autonomia face a Washington.

Em segundo lugar, transformou seu gabinete no centro de comando de todo o ministério, tomando decisões sem necessariamente atravessar todas as etapas de consulta tradicionais de uma chancelaria complexa e relativizando a importância da Secretaria-Geral na definição de vetores resultantes. É possível que essa tática tenha sido utilizada para aumentar a dependência de todos os setores em relação às decisões do próprio ministro, para assegurar que os trâmites burocráticos não atrapalhassem o ritmo de implementação da agenda, ou ainda para evitar que a visão de Silveira sobre casos específicos fosse influenciada.

Em terceiro lugar, o chanceler fez uma clara opção por rejuvenescer os postos-chave do ministério. Além de promover os mais moços para diversas chefias e cadeiras de confiança no gabinete, procurou expandir essa orientação para os comandos

49 João Augusto de Araújo Castro foi ministro interino das Relações Exteriores em 1963-1964, embaixador em Atenas (1964-1966), embaixador em Lima (1966-1967), chefe da Missão junto às Nações Unidas (1968-1971) e embaixador em Washington (1971-1975). Destacou-se por ser crítico ao princípio do alinhamento automático aos Estados Unidos na década de 1960 e por desenvolver a tese do “congelamento do poder mundial”, segundo a qual o programa soviético-estadunidense de controle internacional de armamentos era deletério às nações de porte médio por estender indefinidamente uma situação de desigualdade entre as nações. Durante o golpe militar de 1964, foi acusado de praticar ações comunistas e, com a mediação de Silveira, foi enviado para a embaixada em Atenas. *Depoimento*, cassete n. 5, lado A, 18 maio 1979. Sobre ele, ver AMADO, R. *Araújo Castro*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

50 Ítalo Zappa foi chefe do Departamento da África, Ásia e Oceania do Itamaraty durante a primeira metade da gestão Silveira e, em seguida, embaixador em Maputo (1977-1981). Esteve no centro da estratégia de redefinição da política africana do Brasil, consubstanciada nos apoios oferecidos às independências africanas em Angola e Guiné-Bissau (1974) e o reconhecimento da independência de Moçambique (1975) a despeito da orientação marxista desses movimentos. Ver Pinheiro, *op. cit.*, p. 275. Ver, dele, ZAPPA, Ítalo. Nova ordem mundial: aspectos políticos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 18, n. 69/72, 1975, p. 83-88.

de embaixadas em vários países⁵¹. Curiosamente, essa última iniciativa foi o principal ponto de discordância entre o ministro e o presidente, uma vez que Geisel suspeitava de que o envio de embaixadores jovens para postos de alta importância poderia gerar desconforto, especialmente em Buenos Aires e Washington⁵². Mas a renovação de postos atingiu em cheio seu gabinete e as estruturas que dependiam diretamente do contato cotidiano com o chanceler. Silveira trouxe ou vinculou ao gabinete jovens profissionais que considerava brilhantes e que podiam seguir seu ritmo: “Eu precisava ter olhos e mãos que funcionassem para mim, que pudessem ter diálogo conceitual comigo”⁵³. Esses jovens eram responsáveis não somente por selecionar e responder a correspondência, cuidar da agenda e funcionar como memória institucional do gabinete, mas também por fazer estudos encomendados diretamente por Silveira, os quais serviriam de base intelectual para a definição de riscos e oportunidades⁵⁴. Eles foram logo batizados de *Silveira’s Boys*, e mantiveram-se influentes no ministério por mais de três décadas⁵⁵.

O ministro promoveu ainda um quarto mecanismo a fim de impedir a estagnação da capacidade inovadora da chancelaria. Tratava-se de um sistema piloto de intercâmbio de reflexões entre as embaixadas e o ministro, relegando a um segundo plano as tradicionais correspondências de caráter meramente informativo. O mesmo funcionaria em forma de correspondências secretas

51 Durante o quinquênio em que comandou o Itamaraty, Silveira renovou dois terços dos postos. Em 1979, ao finalizar a sua gestão, havia ministros que tinham entre 28 e 45 anos e embaixadores de 50 anos, fenômeno inusitado na vida da corporação. *Depoimento*, cassete n. 3, lado B, 15 maio 1979.

52 *Depoimento*, cassete n. 2, lado B, 10 maio 1979. Ver, também, Presidente influi nas promoções. *O Estado de S. Paulo*, 11 maio 1977, s/p.

53 *Depoimento*, cassete n. 5, lado A.

54 *Depoimento*, cassete n. 2, lado A, 10 maio 1979.

55 Faziam parte do grupo: Luiz Felipe Lampreia, Paulo Roberto Bertel Rosa, José Nogueira Filho, Gilberto Velloso, Marcos César Naslauský, Alcides da Costa Guimarães, Rene Agnauer, Celina Assunção, Jorge Carlos Ribeiro, Sergio Duarte, Guy Brandão e Ronaldo Sardenberg.

e devia ser “não rotineiro, moderno e criador (...) que possa gerar elementos para o planejamento global de médio prazo da política externa” e retirar o “enciclopedismo infelizmente comum na execução das tarefas de informação por parte das Missões Diplomáticas”⁵⁶. Sabe-se que esse sistema foi efetivamente implantado para a embaixada em Buenos Aires e outras duas que não foram identificadas na análise documental.

CONCLUSÃO

Este artigo apontou os antecedentes intelectuais e materiais, as tensões de origem e os primeiros mecanismos institucionais de implementação do *Pragmatismo Ecumênico e Responsável* (1974-1979).

Em primeiro lugar, situou-se a emergência da noção brasileira de pragmatismo no campo do pensamento político realista. Procurou-se, ainda, evidenciar de que maneira as tradições do realismo político e da política externa nacional articularam-se ao longo da década prévia ao governo Geisel.

Na sequência, o trabalho ofereceu uma interpretação sobre a trajetória e o pensamento realista de Azeredo da Silveira mediante a recuperação das táticas por ele utilizadas para lidar com a Argentina durante sua gestão como embaixador em Buenos Aires (1969-1974).

O trabalho também buscou contextualizar a política externa do pragmatismo no marco do projeto político do presidente Geisel de liberalização do regime autoritário. Desde suas origens, o pragmatismo teve que ser legitimado perante uma plateia doméstica variada: a linha dura e as linhas moderadas do regime militar, uma opinião pública cada vez mais livre para discordar da conduta governamental e grupos de interesse com capacidade de

56 MRE à legação em Buenos Aires, ofício secreto, Brasília, 20 dez. 1976, n. 1702, AHMRE, caixa 42.

vocalização de demandas. De tal sorte, o esforço empreendido pelo governo para legitimar as suas opções de política externa incluiu um conjunto de táticas discursivas, estratégias de imprensa e medidas administrativas. Finalmente, tratou-se de evidenciar os primeiros efeitos organizacionais do pragmatismo na estrutura e métodos de trabalho do Ministério das Relações Exteriores.

RESUMO

Ao longo de seu governo, o presidente Geisel e seu chanceler, Azeredo da Silveira, promoveram mudanças sistemáticas na política externa do país sob a égide do *Pragmatismo Ecumênico e Responsável* (1974-1979). O programa buscava projetar o Brasil na hierarquia internacional de poder, tirando vantagens de um sistema internacional singularmente flexível. Sua lógica articulou aspectos tradicionais da política externa brasileira com elementos típicos do realismo político. Este artigo utiliza fontes recentemente disponibilizadas para interpretar os antecedentes, origens e tensões iniciais da noção de pragmatismo.

Palavras-chave: Política externa do Brasil, Potência emergente, Regime militar, Pragmatismo, Realismo, Ernesto Geisel, Antônio Francisco Azeredo da Silveira.

ABSTRACT

In the mid-1970s the Brazilian government introduced systematic changes in Brazilian foreign policy on the basis of an Ecumenical, Responsible Pragmatism. Their main thrust was to facilitate and foster the emergence of Brazil as a middle power in what was seen as a uniquely malleable international system. Brazilian officials made a conscious attempt to reconcile their own foreign policy traditions with notions typical of political realism.

This article draws on recently declassified documents to account for the preconditions, origins and initial tensions of pragmatism.

Key-words: Brazilian foreign policy; emerging power; authoritarian rule; pragmatism; realism; Ernesto Geisel; Antônio Francisco Azeredo da Silveira.



GEISEL, SILVEIRA AND THE ASSERTION OF INDEPENDENCE¹

Andrew James Hurrell

INTRODUCTION

The direction of Brazilian foreign policy had begun to change from the late 1960s as a result of a wide range of political and economic factors both within Brazil and outside. The bases of a more assertive, diversified and independent foreign policy were laid in this period, both in terms of the shift in the attitudes of policymakers and in the development of actual policy. Thus by 1974 relations with the United States had moved a considerable distance from the policy of “interdependence” of the Castello Branco period. The process of diversification was well under way with a significant increase in the range of relations with Western Europe, Japan and the Socialist countries and the beginnings of change in policy towards the Third World. The elements of continuity between the Geisel period and its predecessors are therefore stronger than is sometimes suggested².

1 HURRELL, Andrew James. *The quest for autonomy: the Evolution of Brazil's role in the international system, 1964-1985*. Brasília: FUNAG, 2013, p. 251-310.

2 For instance by LIMA, Maria Regina Soares de; MOURA, Gerson. A trajetória do pragmatismo: uma análise da política externa brasileira. *Dados, Revista de Ciências Sociais*, v. 25, n. 3, 1983, p. 349-363.

At the same time, it is impossible to deny that the policy of “responsible pragmatism” introduced by President Geisel and his foreign minister Antonio Azeredo Silveira does represent a sharp stepping up of the pace and extent of change, both in terms of relations with the United States and of the process of diversification, above all towards the Third World. What we see in the Geisel period is the coming together of many of the ideas that had been developing over the previous seven years combined with a far greater determination to implement them in practice. This determination is a response partly to the increased nationalism and self-confidence of the Brazilian government, partly to developments in the external environment and, most importantly, to the increasingly serious economic problems facing the Brazilian economy.

According to the new foreign minister, Antonio Azeredo Silveira, Brazil’s foreign policy in the Geisel period could be “summed up in the concepts ‘pragmatism’, ‘responsibility’ and ‘ecumenism’”³.

*Brazilian diplomacy of today does not consider the international situation as a source of perplexing problems that will lead to inaction, but rather as a collection of coincidences, convergences and clashes between states that must be exploited in a pragmatic and responsible manner, within an ecumenical perspective*⁴.

There are four major features of both the rhetoric, and to a certain extent the practice, of the policy of “responsible pragmatism”.

In the first place it represents an activist and assertive foreign policy. Although the emphasis on Brazil as a future Great Power

3 AZEREDO DA SILVEIRA, Antonio. *Brazil's Foreign Policy*. London: Brazilian Embassy, 1975, p. 3.

4 President Geisel’s Message to Congress, 1 March 1975. Reprinted in *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, II, 4, 1975, p. 7.

was less central than under Médici – and fades towards the end of the Geisel period as the country’s economic problems worsen –, the belief that Brazil now had the material basis for a more independent policy remained. As Silveira put it in 1978:

*Brazil is ever more able to participate in the affairs of the world as a ‘power’ with its own political weight, thanks to the success of its national development. Today, Brazil is increasingly able to assert its presence in the world and within the West*⁵.

Illustrative of this view was the fact that the first part of the Second National Development Plan for 1975-1979 was entitled “Development and Greatness: Brazil as an Emerging Power”⁶.

Secondly, although the stress on foreign policy as being “universal” or “global” had formed a central part of foreign policy under Médici, the determination to push for the maximum possible diversification of Brazil’s external ties became still more important. “Universal”, “ecumenical” or “multidimensional” recur in almost every statement describing Brazil’s foreign policy in this period. Rejecting the label “non-aligned”, Silveira describes foreign policy thus:

*Better than this negative concept would be to define Brazilian policy as multidimensional, a concept which expresses the fact that it projects in many different directions and in many different areas, the common denominator being the identification of Brazil’s national interest*⁷.

Again, following the pattern of the previous two administrations, economic factors are identified as the central element behind the policy of diversification.

5 AZEREDO SILVEIRA, Antonio. As Aberturas para o Exterior. *Veja*, Special suplement on foreign affairs, October 1978, p. 5.

6 See SCHNEIDER, *Brazil*, p. 53.

7 SILVEIRA, interview to the press, April 1976. *Resenha*, v. III, n. 9, 1976, p. 108.

*Let me just say that the extraordinary growth of the past decades was bound to have a considerable impact on the intensity and on the quality of our presence on the international scene... a pragmatic and ecumenical approach to foreign policy is to a large extent, a direct product of economic developments both within and without our boundaries*⁸.

Where the rhetoric is understandably misleading is in linking the changes in Brazilian foreign policy to the success of its economic development rather than to the increasingly serious economic difficulties and constraints facing the country.

A third central feature is the emphasis on pragmatism. According to official spokesmen, it is to be a policy based on the “realistic verification of facts and a judicious evaluation of circumstances”⁹. All automatic alliances and general principles are rejected in favour of exploiting situations to gain maximum short-term advantage. As we have seen, this emphasis on direct national interest had been evolving over the previous seven years. Yet the Geisel administration was determined to push it further. One very important sign of this is the near total ending of ideological constraints, with diversification to increasingly include close relations with countries whose internal systems were an anathema to the Brazilian military. Another sign was the willingness to apply the same pragmatic approach to East/West issues:

As regards the East/West conflict, we refuse to accept that national interests are necessarily contingent upon those of other nations. That is why we are trying, on the one hand, to demystify the argument that calls for automatic allegiance in the name of the overriding interests of the leading nations, and, on the other, clearly to identify and

8 AZEREDO SILVEIRA. Foreign Policy under Ernesto Geisel. Speech at Chatham House, 21 October 1975. London: Brazilian Embassy, 1975, p. 2.

9 AZEREDO SILVEIRA, Brazil's Foreign Policy, p. 3.

*defend our national interest in each concrete issue that arises*¹⁰.

The adjective “responsible” appears to have been added because of sensitivity to the charge of opportunism. As Alexandre Barros has pointed out, conservative critics of Geisel’s foreign policy were not slow to dub it “the policy of submissive opportunism”¹¹.

The fourth and most important feature of the new foreign policy was the need for flexibility and for keeping open the maximum number of options. It is the perceived importance of flexibility that explains, to a great extent, Brazil’s moderate, fence-sitting approach to both North/South and East/West issues. Confrontation would lead to rigid polarisation and polarisation would restrict Brazil’s freedom by forcing it to choose one side or the other. As Silveira put it:

*The first great step we must take is to believe in the flexibility of the international order and in the possibility that, as our country develops, we can avoid the crystallisation of that order by diplomatic means*¹².

Yet within this overall policy of flexibility there is a further and very significant movement away from the idea of a “special relationship” with the United States and towards, first, an increased desire to strengthen relations with Western Europe and Japan and, second, a stronger identification of Brazil with the Third World on both a bilateral and multilateral level. Before looking in detail at these developments, the chapter will first examine the major factors which explain the increased assertiveness and independence of Brazilian foreign policy under the Geisel administration.

10 AZEREDO SILVEIRA. Brasil e a Nova Ordem Internacional. Speech to the opening session of the Panel on International Affairs, Brazilian Chamber of Deputies. Reprinted in *A Nova Ordem Mundial*. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1977, p. 14.

11 BARROS, Alexandre S. C. “The Diplomacy of National Security: South American International Relations in a Defrosting World”, mimeo, 1975.

12 AZEREDO SILVEIRA, As Aberturas para o Exterior, p. 35.

THE REASONS FOR BRAZIL'S INCREASED ASSERTIVENESS

Much of the explanation for the increasingly independent character of Brazilian foreign policy during the Geisel period lies in the further development of trends that had begun in the late 1960s and had been evolving through the Médici period: the reassessment of relations with the United States, the determination to exploit the new opportunities that were appearing in the external environment, and the development of a more self-confident and sharply focussed nationalism. There are, however, two specific factors which are particularly important in explaining the increased assertiveness of Brazilian diplomacy in the Geisel period: the growing seriousness of the country's economic difficulties and a significant shift in the internal balance of power within the ruling élite.

ECONOMIC CONSTRAINTS

Although economic factors had been important determinants of foreign policy under both the Costa e Silva and Médici governments, the increasing fragility of Brazil's international economic position after 1974 significantly intensified the economic constraints facing the country. The changed circumstances were most immediately visible in terms of energy policy. Although, the country's energy vulnerability had been increasing steadily since the late 1960s, it was the quadrupling of oil prices in 1973/74 which turned energy into such a central feature of Brazilian foreign policy. By 1973 imports supplied 38.3% of total energy needs; Brazil had to import some 77.4% of its crude oil requirements and depended on the Middle East for 80.08% of its oil imports¹³. The cost of oil imports increased 322% between 1973 and 1974 from US\$ 606

13 See HURRELL, Andrew James. *The quest for autonomy: the Evolution of Brazil's role in the international system, 1964-1985*. Brasília: FUNAG, 2013, p. 382-383.

million to US\$ 2,558 million, with oil's share of Brazil's total import bill rising from 9.8% to 20.2%¹⁴. This situation continued to worsen through the Geisel period. The cost of oil imports rose from 20.2% of total imports in 1974, to 34.6% in 1979 and Brazil's dependence on imported crude oil increased still further reaching 85.8% in 1979. By 1979 Brazil was importing 15% of all the OPEC oil supplied to developing countries.

By the time the Geisel administration took office in March 1974, energy considerations had been largely responsible for the shift in Brazil's Middle East policy and had contributed to the shift in its African policy. The need to diversify and secure energy supplies came to play a prominent role in Brazil's relations with Africa, the Middle East, Latin America, the socialist countries and West Germany.

The oil crisis was, however, only one part of an increasingly serious economic situation. Brazil was undoubtedly very hard hit by the oil price rise. Brazil's imports increased by 102% between 1973 and 1974 from US\$ 6.2 billion to US\$ 12.6 billion. Brazil's trade deficit totalled US\$ 4.79 billion in 1974, US\$ 3.5 billion in 1975 and US\$ 2.15 billion in 1976. Its current account deficit in 1974 of US\$ 7.15 billion (3.6% of GDP) was equivalent to 41% of the total current account deficits of all non-oil producing developing countries¹⁵. Yet, despite the tendency of Brazil's leaders to blame all Brazil's troubles on the oil price rise, the problems were more deep-rooted. On the external side, it is clear that the doubling of the import bill between 1973 and 1974 could not be explained simply by the rise in oil prices. Other crucial factors included the high demand for imports caused by continued rapid domestic growth and the sharp increase in the prices of imported industrial

14 Ibid.

15 See MALAN and BONELLI, *The Brazilian Economy*, p. 27.

goods, especially capital goods, chemicals and steel products.¹⁶ On the internal side, there were growing signs that the momentum behind the Brazilian “miracle” was fading and that domestic economic problems were becoming more serious, especially in the industrial sector. As John Wells has noted:

By 1972-73, the industrial sector was clearly showing signs of intense overheating, under the pressure of excessive monetary expansion (fuelled by foreign currency inflows), rapidly growing consumption expenditures and buoyant investment expectations¹⁷.

Whatever the exact balance between internal and external factors, it was, however, Brazil’s response to the 1974 economic crisis that was to have a decisive impact on the country’s international behaviour. There are three essential elements of that response. Firstly, Brazil’s military government decided that rapid economic growth had to continue. Thus the Second National Development Plan covering the years 1975-1979 forecast an annual growth rate of 10% with extensive infrastructural investment.¹⁸ This policy was based partly on the belief that the country’s balance of payments problems were the result of a temporary adverse external situation which would quickly improve. More importantly, it was the result of strong political pressures. The social and demographic constraints facing the country – above all the need to provide 1.5 million new jobs a year to keep unemployment stable – would have predisposed any Brazilian government towards high growth policies. The fact that the legitimacy of the military government depended so heavily on the successful promotion of economic

16 Ibid, p. 27-28. For a further analysis of the 1973/75 Brazilian economic crisis, see CLINE, William. Brazil’s Aggressive Response to External Shocks. In: CLINE, William and Associates. *World Inflation in Developing Countries*. Washington: Brookings Institution, 1981.

17 WELLS, John. Brazil and the Post-1973 Crisis in the International Economy, p. 233.

18 See BAER, *The Brazilian Economy*, p. 116-119.

development and that 1974 marked the beginnings of the process of *abertura* (political liberalisation) further pressured the military government to pursue expansionist economic policies¹⁹.

The second element of the Brazilian government's response to the 1974 economic crisis and a central element in the policy of maintaining rapid economic development was the launching of a new round of import substitution²⁰. On the one hand, in December 1975 new import restrictions were imposed on a wider range of goods, requiring a prior deposit of 100% of the FOB value of imports which was held by the Central Bank without interest for 360 days. On the other, the government planned a massive investment programme to produce Brazilian substitutes for many capital goods, industrial inputs and raw materials. Particularly noteworthy was the large investment in the energy sector: in the nuclear programme, in the construction of hydroelectric plants and in the programme to replace oil consumption by alcohol. By 1977 around one hundred large projects were in progress involving a total investment between 1975 and 1980 of approximately US\$ 24 billion²¹. Although the logic behind the policy was sound, the difficulty was the cost. The success of earlier import substitution meant that in 1974 consumer durables and non-durables accounted for only 7.2% of imports. Further substitution therefore had to be in sectors such as capital goods which required enormous investment, tended to be import intensive in their early stages and had a very long pay-back period.

This leads to the third feature of Brazilian economic policy in the mid-1970s, namely the dramatic increase in the size of

19 Albert Fishlow's comment on Brazilian policy in 1973 aptly characterises the main thrust of policy under the Geisel government: "The priority has become growth for its own sake, growth as a panacea for all ills". FISHLOW, Albert. *Brazil's Economic Miracle. The World Today*, v. 29, n. 11, November 1973, p. 476.

20 For a detailed survey of the import substitution policies see WELLS, *Brazil and the Post-1973 Crisis*, p. 243-246.

21 CLINE, *Brazil's Aggressive Response*, p. 126.

the foreign debt. Brazil's debt rose from US\$ 12.5 billion at the end of 1974, to US\$ 29 billion in 1976, to US\$ 45 billion in 1979. Although the external environment had in general become far less favourable by the mid-1970s, the crucial exception was the very lax credit conditions that prevailed at the time. In a strange reversal of traditional logic, massive external borrowing seemed to offer a means of increasing the country's degree of autonomy by allowing rapid economic growth to continue. Large-scale external financing through the Eurocurrency market was easily available to a country with the potential and resources of Brazil. Dollar inflation led to a situation of negative real interest rates. And borrowing through the Eurocurrency markets was attractive because it involved none of the political difficulties caused by direct foreign investment, none of the conditionality that went with borrowing from official agencies and none of the external dependence that went with foreign aid²².

In terms of foreign policy, the result of these developments was to transform what had been an already powerful impetus towards diversification into a frenetic search for new export markets, more secure energy supplies and new sources of foreign loans. Brazil was locked into an increasingly difficult and delicate predicament from which the only escape was to increase export capacity to avoid external imbalance and to service the foreign debt. The burden of debt service (interest and amortization) rose remorselessly from 32.4% of export earnings in 1974, to 43.5% in 1976, to 67% in 1979²³. Brazil's economic crisis, then, increased the importance of expanding exports, especially in the Third World, raised the political salience of protectionist disputes with the United States and underpinned Brazil's increased support for

22 Reliance on Eurocurrency borrowing reached the point that by 1981 89.1% of Brazil's foreign debt was owed to private banks. See BAER, *The Brazilian Economy*, p. 165.

23 BANCO CENTRAL, *Boletim Mensal*, various issues.

Third World demands for the reform of the international economic order²⁴.

INTERNAL POLITICAL CHANGES

In addition to these powerful economic pressures, a second important feature of the Geisel period was the emergence of a broad consensus within the country's ruling élite in favour of a more assertive and independent foreign policy. Under Costa e Silva, a shift of opinion within the military that took place towards a generally more nationalist and less consistently pro-American position. Yet under both Costa e Silva and Médici there remained a substantial gap between the more assertive policies advocated by Itamaraty (especially towards the Third World) and the positions of both the military and the economic ministries. Under Geisel, however, there is an important shift in the attitudes of both the military and the economic ministries²⁵.

On the one hand, changes in the external environment and in Brazil's economic situation led many within the military to accept that a wider and more flexible approach to foreign policy was unavoidable. The emergence of détente between the superpowers made the reflex anti-communism of the early years of military rule appear both outdated and unrealistic. The oil crisis and the defeat of the Portuguese in Africa validated the foreign ministry's calls for increased involvement in, and support of, the African and Asian countries. The increasing focus of the Third World movement on economic issues rather than on backing radical political change made greater Brazilian support for the Third World more

24 As part of the export drive a new round of export subsidies for manufactured goods was introduced in 1975, including subsidised credit and tax rebates. See CLINE, "Brazil's Aggressive Response", p. 130.

25 Information on internal policymaking is always difficult to obtain. In addition to the accounts by Hugo Abreu and Walder de Góes, this section relies heavily on interviews conducted with senior Brazilian officials in Brasilia in the Spring of 1983.

acceptable²⁶. Perhaps most importantly, clashes with Washington over human rights and nuclear policy – both issues about which the military were extremely sensitive – carried further the shift in attitudes towards the United States that had been evolving since the late 1960s and added to the perception of the need for greater flexibility.

On the other, the combination of the oil crisis, a worsening balance of payments situation, mounting foreign debt and growing protectionism in the developed countries resulted in an important shift in the attitudes of the economic ministries. The need to diversify sources of foreign investment and foreign loans and to develop new export markets provided a powerful economic rationale for the more broadly based and independent foreign policy that Itamaraty had long-been advocating. Whilst the shift in attitude was important, differences between the two parts of the bureaucracy persisted. Thus it is true, as Alexandre Barros notes, that the economic ministries continued to place greater emphasis on relations with the First World²⁷. It is also true that the economic ministries generally adopted a more pragmatic approach than Itamaraty on a number of issues. For example, in 1974 when the United States imposed countervailing duties on Brazilian shoe exports, the foreign ministry launched a bitter attack on US protectionism policies whilst the finance minister, Mario Henrique Simonsen, who was less concerned with the principle than with its practical impact, personally negotiated a reduction of the surcharge from 24% to 4.8%²⁸. Similarly, in 1975 the foreign minister, Antonio Silveira, found himself in lone opposition to the

26 On the evolution of the attitudes of Latin American élites to the Third World see NITSCH, Manfred. Latin America and the Third World. *Vierteljahresberichte*, 68, June 1977, p. 91-105.

27 BARROS, The Formulation and Conduct of Brazilian Diplomacy, p. 11.

28 See FISHLOW, Albert. Flying down to Rio: Perspectives on US-Brazilian Relations. *Foreign Affairs*, v. 57, n. 2, Winter 1978/79, p. 397-398.

government's decision to end Petrobras' monopoly and to grant risk contracts to foreign oil companies.

There are two other noteworthy aspects of the consolidation of this more nationalist consensus within the civilian and military bureaucracies. Firstly, there was the role played by the personalities of both President Geisel and his foreign minister, Antonio Silveira. Unlike his predecessor, Geisel took a strong personal interest in foreign policy²⁹. There was a far higher degree of centralisation than under Médici with a very wide range of decisions being taken within the presidential office³⁰. Moreover, Geisel's previous experience as head of Petrobras both made him sensitive to the energy constraints facing Brazil and had led him to advocate increased ties with the Third World before becoming president. Silveira had long been an outspoken advocate of a more independent foreign policy³¹. He had played a prominent role in the organisation of the first Unctad conference in 1964 and was known both for his anti-Americanism and his sympathies for the Third World. Although it is always difficult to judge the exact role of personalities, it seems clear that Silveira's somewhat abrasive and forceful personality together with the firm backing of President Geisel played an important role in overcoming the opposition of more conservative sections of Brazil's ruling élite.

This alliance between the president and the foreign ministry was reflected in bureaucratic terms in the close links that existed between Itamaraty and the first sub-secretariat of the *Conselho de Segurança Nacional*. According to Walder de Góes, it was this body

29 The personal role played by Geisel emerges very clearly from the accounts of Hugo Abreu, Head of the Military Household and Secretary-General of the *Conselho de Segurança Nacional*, and Walder de Góes. See ABREU, *O Outro Lado do Poder*, esp. p. 35-59; and GÓES, Walder de. *O Brasil do General Geisel*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1978, esp. p. 23-51.

30 GÓES, *O Brasil do General Geisel*, p. 24.

31 See FLYNN, Peter. *Brazil. A Political Analysis*. London: Macmillan, 1978, p. 474.

which prepared all the reports for the president, on which major foreign policy decisions were based³².

The participation of Itamaraty in the formulation of foreign policy was based on the direct personal advice given to the president by foreign minister Azeredo da Silveira and on the total integration that existed between the foreign ministry and the Conselho de Segurança Nacional³³.

A second element of the foreign policy consensus that emerged was that it also included elite opinion outside the civilian and military bureaucracies. A 1975 survey of Congressional attitudes to foreign policy revealed not just that there was firm support for the government's foreign policy within its own ARENA party, but that this support extended to at least parts of the opposition MDB³⁴. Although MDB members argued for a stronger nationalist line, there was broad support in both parties for increased ties with the Third World, commercial relations with China and more vigorous opposition to protectionism in the developed countries³⁵. A further indication of this consensus came in April 1976 when MDB senator Franco Montoro stated that the two parties were united on all major foreign policy issues³⁶. Similarly, during the 1977 dispute with the United States over human rights and nuclear proliferation, the Secretary General of the MDB, Thales Ramalho, announced that he would seek an audience with Geisel to offer his party's support "at this moment when the sovereignty of the country is at stake"³⁷.

32 On the crucial role of the CSN see GÓES, *O Brasil do General Geisel*, p. 36-40.

33 *Ibid.*, p. 37-38.

34 MARINHO, Armando de Oliveira et. al. *O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira. Revista de Ciência Política*, 18, April 1975, p. 56-78.

35 *Ibid.*, p. 73-77.

36 *Jornal do Brasil*, 15 April 1976.

37 *Latin America Political Report*, 11 March 1977.

It would be wrong to suggest that this consensus was monolithic or that it emerged without opposition. There was very strong conservative opposition to a number of aspects of the policy of “responsible pragmatism”. Thus, for example, in August 1974 all seven military members of the CSN initially voted against the proposal to reestablish diplomatic relations with China³⁸. Only after personal intervention by Geisel did five of the seven agree to change their vote. One of the two who did not, army minister Sílvio Frota, later cited the vote as part of the reason for his dismissal in 1977³⁹. A second example was the anger in conservative quarters to the 1975 decision to support a UN resolution that branded Zionism as a form of racism⁴⁰. The third, and best known, example was the extensive conservative opposition, both within the government and outside, to the decision in 1975 to recognise the MPLA government in Angola⁴¹. Here again there was opposition from within the CSN to what was an unprecedented move in recognising a Marxist government that had come to power by armed struggle in an area long viewed by the Brazilian military as strategically important⁴².

38 ABREU, *O Outro Lado do Poder*, p. 40.

39 Ibid. For the circumstances of Frota’s dismissal see WESSON, Robert; FLEISCHER, David. *Brazil in Transition*. New York: Praeger, 1983, p. 131.

40 The vote led to protest meetings in Rio and São Paulo by Brazil’s Jewish community as well as criticism by senior politicians. See *Latin America Political Report*, 12 December 1975. The *Jornal do Brasil*, in an editorial of 20 October 1975, condemned the vote, describing it as “contrary to the principles and historical traditions of our country”.

41 For details of dissension within the CSN see ABREU, *O Outro Lado do Poder*, p. 52-56. Outside the government both the *Jornal do Brasil* and the *Estado de S. Paulo* ran a series of articles and editorials criticising Brazil’s Africa policy as a betrayal of Brazil’s Western heritage. For a typical example see *Estado de S. Paulo*, 24 September 1976.

42 There is an extensive Brazilian literature stressing the strategic importance of West Africa and the South Atlantic. For a typical example see AUGUSTO MOREIRA, Hilton Berutti. O Brasil e suas Responsabilidades no Atlântico Sul. *Segurança e Desenvolvimento*, 21, 1972, p. 97-110. This concern was greatly increased by the MPLA victory in Angola. See PEREIRA, Roberto. Ação do Movimento Comunista Internacional na Africa Austral e Occidental. *A Defesa Nacional*, 65, July-August 1978, p. 35-53.

There were also issues on which the weight of conservative opinion blocked Itamaraty's pursuit of a more independent foreign policy. Cuba stands out as the clearest example. According to Abreu's account, Itamaraty argued strongly that Brazil should support the moves in the OAS in 1974 to lift economic sanctions against Cuba but that, given the extent of opposition within the military, Geisel decided that Brazil should abstain⁴³. In a report to a Senate Commission in 1979 Silveira stated that he had tried to move towards the establishment of more normal relations with Cuba, building on the unofficial contacts that existed through the Latin America sugar exporters group (GEPLACEA), but that pressures against him from within the military had been too great⁴⁴.

Although these examples of internal opposition need to be noted, the important point is that Geisel and Silveira were generally successful in overcoming the conservative criticism and in pushing through the policy of "responsible pragmatism". Together with the powerful economic pressures described earlier, Geisel's ability to create a broad consensus within the civilian and military elite represents a crucial factor in explaining the increased assertiveness and independence of Brazilian foreign policy in the 1974-1979 period. The remainder of this text will now examine the major features of the practice of "responsible pragmatism".

THE UNITED STATES

Brazil's relations with the United States under Geisel can be divided into two parts: the first period from April 1974 to January 1977 covers the Ford/Kissinger years and has been generally neglected by commentators; the second from January 1977 to

43 ABREU, *O Outro Lado do Poder*, p. 49-50.

44 *Jornal do Brasil*, 4 April 1979.

March 1979 covers the much discussed controversies of the Carter years.

Kissinger's policy towards Brazil had two elements. On the one hand, there was a continuation, albeit in less strident terms, of the attempt to maintain the special relationship with Brazil and of paying rhetorical deference to Brazil's new role in the world. This is seen in the policy of formalizing bilateral ties between the two countries, firstly through the establishment of the Economic Consultative Group in July 1975 and, secondly, with the signature of the Kissinger-Silveira Memorandum of Understanding in February 1976. The Memorandum called for regular bi-annual consultations at foreign minister level and the creation of joint study groups and working parties to discuss various aspects of the relationship⁴⁵. During his visit to Brazil for the signature of the Memorandum, Kissinger stressed Brazil's role as an emerging world power.

...a nation of greatness – a people taking their place in the first rank of nations, a country of continental proportions with a heart as massive as its geography, a nation now playing a role in the world commensurate with its great history and its even greater promise⁴⁶.

There is obvious continuity between this side of Kissinger's policy and the rhetoric of the Nixon Doctrine.

The second element, however, represented a change in direction and can be seen in Kissinger's attempt to broaden the range of US policy towards Latin America. During the Senate Hearings for his nomination as Secretary of State, Kissinger was

45 The text of the Memorandum is reprinted in *Department of State Bulletin*, 15 March 1976, p. 337-338.

46 Speech of 19 February 1976, *Ibid.*, p. 322. For details of the visit see *Jornal do Brasil*, 21 February 1976 and *New York Times*, 20 February 1976. There is no doubt that many Brazilians were flattered by Kissinger's rhetoric. Thus the *Jornal do Brasil* could comment on 5 March 1976 that "Brazil is an emerging world power and the agreement is simply a recognition of this fact".

criticized for his lack of interest in Latin American affairs. He replied that he intended to make it a high priority and to institute a “new dialogue” between “hemispheric equals”⁴⁷. This was to form part of a wider policy of paying greater attention to North/South issues, a change that had been forced on the United States by the OPEC challenge and growing militancy and unity of the Third World movement. At the first of the “new dialogue” conferences of Latin American foreign ministers in Mexico in February 1974, Kissinger promised prior consultation on the forthcoming food, population and law of the sea conferences. He stated that the United States would not “impose our political preferences” on the region but that it would pay greater attention to the problems of economic development. Similar sentiments were uttered at the second “new dialogue” conference in Washington in April 1974 with Kissinger sending the US Special Trade Representative, William Eberle, on a tour of Latin America to discuss trade problems⁴⁸. It seemed from the speeches that the United States was at last raising the profile of the crucial economic issues that Brazil felt had been so neglected during the Nixon years.

Yet, in practice, neither element in the Kissinger approach did much to halt the gradual erosion of the “special relationship”. In the first place, Brazil was determined not to see the Memorandum of Understanding within the context of a revived special relationship. It had been an American initiative and one of which many within Itamaraty had been suspicious⁴⁹. For Silveira its essential purpose was to provide a “framework for resolving divergences between the two countries so that they should not become causes of

47 See KESSLER, Frances. Kissinger's Legacy: A Latin American Policy. *Current History*, February 1977, p. 76-77.

48 Ibid, p. 86-87.

49 Interviews with Itamaraty officials, Brasilia, March 1983.

antagonism”⁵⁰. He specifically put the Memorandum on the same level as the similar agreements that Brazil had reached with France and Britain in 1975 and implied that the US initiative had been a response to the growth of Brazil’s relations with Western Europe.

*It is nevertheless significant, and this reflects the importance of our initiatives with relation to Europe, that the United States has wanted to reach by means of a formal agreement, a relationship on the political level similar to that which we have inaugurated in the past year with France and the United Kingdom*⁵¹.

Secondly, the shift in emphasis of the Geisel/Silveira foreign policy meant a reduction in the coincidence of interests on security and political matters that had existed between Brazil and the United States in the Médici period. Although Brazilian spokesmen consistently rejected the term “non-aligned”, the country’s foreign policy was clearly moving rapidly in that direction⁵². For Silveira it was impossible to continue forever with the idea that the only thing which mattered was the preservation of a strong, united alliance centred on Western Europe and the United States against the Soviet Union. Superpower antagonism came to be viewed as one of the “problems of indirect interest”⁵³. Security concerns had to be balanced by economic interests and these demanded a greater degree of flexibility and independence.

According to Silveira the bi-polarity of the Cold War years had involved the creation of “systems of preponderance”, “political and economic suzerainty” and “fundamental dependence”⁵⁴. He was

50 AZEREDO DA SILVEIRA, A Política Externa do Brasil. *Digesto Econômico*, 252 November/December 1976, p. 34.

51 Ibid.

52 See Silveira’s interview with the press, April 1976, *Resenha*, 9, 1976, p. 108.

53 AZEREDO DA SILVEIRA, O Brasil e a Nova Ordem, p. 12.

54 Ibid, p. 13.

deeply critical of the fact that détente had not been accompanied by a shift of attitude within the western alliance.

In truth, the contrary has occurred, and the leading nations seem to expect their allies to remain on the ramparts of the Cold War positions... This regimented behavior no longer appears appropriate for the interests of the peripheral nations, especially for those having a greater capacity for international projection. In many cases, it does not even take into account the fundamental interests of their security⁵⁵.

Although reaffirming that Brazil in some sense formed a part of the “West”, Silveira denied that this should act as a constraint on its foreign policy;

An emerging power, with a variety of interests in many fields cannot allow its freedom of action on the world scene to be hampered by rigid alignments rooted in the past... Our deeply rooted values, which are those of the West, cannot be interpreted as a limitation to our international actions⁵⁶.

Introducing an idea that has remained a consistent part of Brazilian foreign policy, Silveira denied that the West should be equated with the industrialized democracies or with certain military alliances.

I must, however, emphasize that the concept of the “West” for us is much more a collection of philosophical and the ethical ideas, which has humanism as its central pillar. Much less should it be confused with military alliances created to deal with specific situations⁵⁷.

In terms of policy the best example of this divergence was over Angola. For the United States, Soviet/Cuban involvement in

55 AZEREDO DA SILVEIRA, “Brazil’s Foreign Policy”, p. 5.

56 AZEREDO DA SILVEIRA, “The Foreign Policy of Ernesto Geisel”, p. 5.

57 AZEREDO DA SILVEIRA, press interview, April 1976, *Resenha*, 9 (1976), p. 108.

the Angola civil war was seen as the most important example of the Soviet Union breaking the ground-rules of détente. Brazil on the other hand refused to see the issue in East/West terms, refused to condemn Cuban involvement, was the first non-communist country to recognize the MPLA government and pursued an active policy of intensifying relations with the Marxist governments of Portuguese-speaking Africa.

Thirdly, there were differences over economic matters, the most visible sign of which was the growing number of trade disputes. In August 1974 there were complaints by US shoe manufacturers over the level of Brazilian imports⁵⁸. This resulted in the imposition of a 4.8% countervailing duty (reduced from 25% in return for a promise to phase out export subsidies). In 1975 countervailing duties were imposed on Brazilian handbags and processed castor oil; a quota was placed on Brazilian exports of special steels; and the United States waived an investigation into soybean oil again in return for Brazilian agreement to phase out export subsidies. In 1976 countervailing duties were imposed on Brazilian exports of cotton yarn and scissors⁵⁹. Although the value of Brazilian exports affected by these measures was low (around US\$ 94 million), three factors increased the political salience of the disputes. Firstly, as we shall see, they came at a time when Brazil's economic problems had made the need to expand exports the top priority of the country's economic strategy. Secondly, the size of Brazil's trade deficit with the United States increased Brazil's sense of injustice at the imposition of protectionist barriers. In 1974 the deficit with the United States constituted 29% of its total trade deficit of US\$ 4.69 billion, in 1975 49.4% of a total deficit of

58 *New York Times*, 4 August 1974. *Neue Züricher Zeitung*, 17 May 1974.

59 See ODELL, John. Latin American Industrial Exports and Trade Negotiations with the United States. In: DOMINGUEZ, Jorge (Ed.). *Economic Issues and Political Conflict: US-Latin American Relations*. London: Butterworth, 1982, p. 144-145.

US\$ 3.45 billion and in 1976, 43.6% of a total deficit of US\$ 2.22 billion⁶⁰.

Thirdly, US protectionist policies and, in particular, the 1974 Trade Reform Act were seen by Brazilian spokesmen as symbols of the country's negative attitude to North/South issues and the hollowness of Kissinger's talk of a "new dialogue". In a speech to the Foreign Trade Council in New York in 1975 Silveira said how much Brazil had expected from the "new dialogue" and went on:

Unfortunately very little has happened to move things in that direction, and, I must say with total loyalty, this is in great part a consequence of the American incapacity to consistently implement a broad policy of improving ties with Latin America⁶¹.

He attacked US protectionist measures as "punitive and unjustified" and as a sign of "negative attitudes"⁶². This feeling was echoed by Industry Minister Severo Gomes who accused the United States in a speech to the ESG of leading a united of industrialized countries against the Third World⁶³.

A final area of divergence concerned nuclear policy. Although Brazil's nuclear policy only became a major problem during the Carter years, it was in this period that Brazil took the decision to effectively end cooperation with the United States on nuclear

60 *Intercâmbio Comercial 1953-1976*, p. 11 and 15.

61 Reprinted in *Resenha*, 6, 1975, p. 44. See also his comments to the press during his talks with Kissinger in Washington in October 1976. He accused the United States of "appealing to national law when it is a matter of importing foreign products and invoking the benefits of international agreements when they are interested in exporting their own products". *Jornal do Brasil*, 11 October 1976.

62 For a detailed Brazilian examination of the impact of the 1974 Trade Reform Act, see MUNHOZ, Décio Garcia. *Lei do Comércio dos Estados Unidos: Expectativas Frustradas. Conjuntura Econômica*, v. 29, n. 3, March 1975.

63 *Jornal do Brasil*, 26 July 1975. As Kessler points out, Brazil's frustration at US policy was typical of Latin American reaction. Thus Argentina indefinitely postponed the third "new dialogue" conference, 20 Latin American states condemned the Trade Act in the OAS as "divisive and coercive" and the failure of Kissinger's policy was a major factor behind Mexico and Venezuela's decision to create the Latin American Economic System (SELA). See KESSLER, *Kissinger's Legacy*, p. 87-89.

matters. Brazil had maintained cooperation with the United States despite its hostility towards the Non-Proliferation Treaty and the growth of nuclear ties with both France and West Germany. It was an American firm, Westinghouse, that was building the country's first nuclear reactor, Angra I. Yet at the first full meeting of the CSN under Geisel in May 1974 it was decided that Brazil must obtain the technology for a complete fuel cycle and that it must begin negotiations with those countries prepared to supply it with this technology⁶⁴.

The decision to obtain a complete fuel cycle was based on a complex set of factors including the impact of the oil crisis, the extent to which such technology was seen as the Key to future technological independence and the fear of falling too far behind Argentina in the nuclear field. The decision to look to West Germany was the result of the already clearly stated US policy of not supplying sensitive nuclear technology. Hugo Abreu expressed the central objection to US policies when he stated: "The solution adopted in Angra I would leave us entirely dependent on the North Americans and we did not want to remain dependent in the energy field"⁶⁵.

Accordingly negotiations were begun with West Germany in total secrecy to "avoid the expected pressures, especially from the United States"⁶⁶. In July 1974 the US Atomic Energy Council said that it might not be able to supply enriched uranium under existing contracts, including with Brazil⁶⁷. This was seen by Brazil as proof of the absence of a special relationship and further justification for the negotiations with West Germany which reached fruition in

64 See ABREU, *O Outro Lado do Poder*, p. 43.

65 *Ibid.*

66 *Ibid.*, p. 44.

67 See GALL, Norman. Atoms for Brazil, Dangers for all. *Foreign Policy*, 23, Summer 1976, p. 166.

June 1975 with the signature of the largest ever nuclear agreement involving a developing country.

It would be wrong to overdramatize the divergences of the 1974-1977 period. Relations were generally low-key and the US administration was determined not to make a problem of such issues as the nuclear agreement with West Germany or Brazil's policy in Angola⁶⁸. Moreover, the stridency of Silveira's attacks went beyond the position of many others within the Brazilian government. On the other side, however, it is important to emphasize, firstly, the extent to which the Memorandum of Understanding was in many ways an empty procedural gesture that failed to address the growing number of substantive differences between the two countries and, secondly, that the controversies of the Carter years did not suddenly arise out of thin air.

Although divergences had been growing during the 1974-1976 period, it is under the Carter administration that the full extent of the shift in Brazilian attitudes to the United States becomes visible. The first year of the Carter presidency saw relations sink to a level unprecedented in the post-1964 period with the controversy focused around two issues – human rights and nuclear proliferation. These disputes have been much discussed and can be briefly summarized⁶⁹.

In his election campaign Carter attacked three specific aspects of US policy towards Brazil: The Memorandum of Understanding which he believed singled out Brazil to the detriment of US

68 Thus Ford did not take up the question during talks with Helmut Schmidt in June 1975 (WESSON, *The United States and Brazil*, p. 80). Similarly, during his visit to Brazil Kissinger denied, despite frequent questions, that he had discussed Angola (Press interview, *Department of State Bulletin*, 15 March 1976, p. 338-340).

69 For earlier discussions see FISHLOW, *Flying down to Rio*; WESSON, *The United States and Brazil*, Chapter 4; SOARES DE LIMA, Maria Regina; MOURA, Gerson. *Brasil-Estados Unidos: Do Entendimento ao Desentendimento*. Paper given at a conference on *Brazil and the New International Order*, Friburgo, December 1978; HIRST, Monica. *As Relações Brasil-Estados Unidos no Contexto da Nova Ordem Internacional*, mimeo, 1981.

relations with the rest of Latin America; the failure of the Nixon/Ford administrations to protest at human rights abuses in Brazil; and complacency towards the dangers of nuclear proliferation and, in particular, the 1975 nuclear agreement between Brazil and West Germany. As soon as he became president, there was a clear change in US policy in all three areas. In January 1977 he sent the vice-president, Walter Mondale, to Bonn to try and persuade West Germany to cancel the 1975 nuclear agreement⁷⁰. This proved unsuccessful as did a further visit by the assistant secretary of state, Warren Christopher, in March. The Brazilian government was angered both by the attempt to force cancellation of the nuclear agreement and by the American policy of ignoring Brazil and talking directly with the West Germany. This was felt in Brasilia to be a clear breach of the 1976 Memorandum of Understanding – something of an academic point as on 24 January 1977 Carter had cancelled the clause in the Memorandum which promised prior consultation⁷¹.

Having failed to move Bonn, the US administration turned to Brazil. In February Vance had fruitless talks with the Brazilian ambassador after Carter had written a personal letter to Geisel. In early March, Warren Christopher went to Brazil to try and persuade the Brazilian government to modify its nuclear programme and to agree to international controls on its planned uranium enrichment plant⁷². Brazil refused to alter its policies and the coolness of the visit was reflected in the terse 25-word communiqué. Two days later, the question of human rights added to Brazilian bitterness and the belief that they were being pressured by the United States.

70 The determination of the administration was made plain by Secretary of State Vance in a press conference in February 1977. The US objective, he declared, "is to obviate the construction of these two plants", *Department of State Bulletin*, 21 February 1977, p. 140.

71 *Jornal do Brasil*, 24 January 1977.

72 For details of the visit see *Jornal do Brasil*, 2 March 1977.

Under the terms of the 1976 International Security Assistance Act the State Department was required to send a report to Congress on the human rights situation in all countries receiving military assistance⁷³. On 4 March the US embassy delivered a copy of the report on Brazil to Itamaraty which was due to receive US\$ 50 million of security assistance in fiscal year 1977-78.

At a meeting at the presidency that evening, a decision was taken to return the report immediately to the US embassy with a note denouncing American interference in the internal affairs of Brazil that had been drawn up by Silveira⁷⁴. Ten days later, on 10 March Brazil decided to unilaterally renounce the 1952 Military Assistance Agreement with the United States and to bring back 3000 Brazilians then receiving military training in the United States⁷⁵. This was followed in September by the ending of all other formal bilateral military ties – the US Naval Mission in Rio de Janeiro and the Joint Brazil-US Military Commissions in Rio de Janeiro and Washington⁷⁶.

The first half of 1977 undoubtedly represented the lowest point in US-Brazilian relations in the post-1964 period. From mid-1977 relations improved slightly with the visits of Rosalynn Carter to Brazil in June 1977 and the talks between Vance and Silveira in November⁷⁷. In particular, during Carter's visit to Brazil in March/April 1978 it was clear that both sides were anxious to

73 The best treatment of the development of Carter's human rights policy is SCHOULTZ, Lars. *Human Rights and United States Policy Towards Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1981.

74 ABREU, *O Outro Lado do Poder*, p. 56-58. The note is reprinted in the *Jornal do Brasil*, 6 March 1977.

75 *Jornal do Brasil*, 12 March 1977.

76 *Ibid*, 20 September 1977.

77 This improvement was also helped by the replacement of US ambassador John Crimmins in February 1978. Crimmins had been a forceful advocate of US human rights policies even before Carter moved into the White House. See *Veja*, 15 February 1978.

avoid a further public confrontation⁷⁸. Carter went to great lengths to deny any interference in Brazil's internal affairs and both he and Brezinski praised Brazil's "positive and significant international role" and included Brazil amongst the "new influentials" in world affairs⁷⁹.

Yet despite the improvement in the outward tone of relations from late 1977, serious differences persisted. Neither side was prepared to back down from their positions over human rights and nuclear proliferation, a fact that was reflected in the inability of Silveira and Vance to agree on a joint press release during Carter's visit⁸⁰. In the separate notes that were released, the United States stressed its "fundamental obligation" to the promotion of human rights and democratic institutions and this was underlined by Carter's insistence on meeting Cardinal Arns and the president of the Brazilian lawyers association. Brazilian spokesmen emphasized their commitment to the nuclear programme, rejected outside interference over human rights abuses and argued consistently that the United States should broaden the range of its policies and lay greater weight on social and economic rights.⁸¹ The continued bitterness was underlined by Silveira's comment to the press in March 1978 that Carter had come to Brazil because he wanted to and not because he was invited⁸².

78 Thus Carter stated in his press conference that he wanted "to reduce to a minimum the inevitable differences of points of view". Reported in *Veja*, 5 April 1978.

79 See Brezinski's interview in *Veja*, 29 March 1978.

80 *Jornal do Brasil*, 30 and 31 March 1978.

81 See for instance Geisel's interview to CBS of 27 March 1978. Reprinted in *Resenha*, v. 16, 1978, p. 167. For a further forceful attack on US human rights policies see Silveira's speech to the UN General Assembly in September 1978, in which he argued that the "rights to food, education... and a life free from misery" were being frustrated by the policies of the United States and the other developed countries. *Jornal do Brasil*, 27 September 1978.

82 *Veja*, 29 March 1978. That Silveira's position remained unchanged is clear from an interview in December 1978 in which he attacked the US for acting like the "Roman Empire". *Jornal do Brasil*, 24 December 1978.

In addition, it should be remembered that nuclear and human rights issues were not the only sources of divergence during the Carter years. Although they did not capture the headlines, trade disputes continued to develop. In November 1977 there was a claim for countervailing duties by US textile manufacturers which led to protracted and difficult negotiations⁸³. The United States imposed a 37% countervailing duty which was eventually waived in return for a pledge to phase out all export subsidies and to support a multilateral subsidy code⁸⁴. Indeed a notable feature of the period was the growing strength of US attacks on the level of Brazilian protectionism and its export subsidy programme. There was particularly vehement Brazilian reaction to a speech by the assistant treasury secretary, Fred Bergsten, in which he warned Brazil that if it did not phase out export subsidies it would face a new wave of protectionism in the United States⁸⁵. His argument that Brazil's level of development meant that it should open its markets to the exports of less developed countries was particularly badly received in Brazil.

Such, then, is the main outline of the disputes of the Carter years. Yet, whilst the facts are by now reasonably well-established, their significance remains a matter of controversy. Two points are relevant to the argument of this thesis. In the first place, there can be no doubt that the Carter period does mark a decisive stage in the erosion of the "special relationship" between Brazil and the United States. It is true that the bitterness of early 1977 was atypical of the Carter period as a whole and that it covered over the substantial areas of continued common interest. Yet the seriousness of the disputes was of a higher order when compared

83 *Veja*, 23 August 1978.

84 ODELL, *Latin American Industrial Exports*, p. 145.

85 *Veja*, 17 May 1978. *New York Times*, 10 May 1978. For a report of a similar earlier speech see *Jornal do Brasil*, 6 December 1978.

with those that had occurred since the late 1960s. Unlike earlier disputes, the controversies of the Carter period were public, very bitter and concerned issues that were of great concern to both sides. Whereas the soluble coffee question or Brazil's unilateral extension of its territorial waters had been sources of annoyance and irritation for the Nixon administration, the disputes over human rights and nuclear proliferation concerned issues which Carter had made central parts of his administration's foreign policy.

For Brazil the clashes were serious because they were based on substantive and not merely rhetorical divergences and because they confirmed the already strong Brazilian perception that Washington was unwilling to come to terms with the country's new international position and to accommodate its changing needs. In the post-1973 world Brazil needed to increase its exports to survive but encountered increasing US protectionism. Similarly, Brazil's leaders believed that nuclear power was an essential part of the country's response to the oil crisis but found the United States blocking its path in a manner which forcefully underlined the absence of any "special relationship"⁸⁶. The implications of the disputes were particularly far-reaching because they directly affected that section of the Brazilian elite which had traditionally been the bulwark of US influence – the military. As Góes makes clear, the development of Brazil's nuclear policy was directed by the military-dominated *Conselho de Segurança Nacional* and was considered crucial to the country's national security. Moreover,

86 The fact that the disputes had a substantive basis does not mean that they were not also seen as symbols of independence and growing nationalism. This is particularly true of the reaction to the human rights report and the renunciation of the military agreements. In the first place, there is evidence that Silveira seized on the American note because he wanted to make a clear anti-American gesture. (See OLIVEIROS FERREIRA, *As Relações Brasil-Estados Unidos. Digesto Econômico*, 255, May/June 1977, p. 77. Secondly, the practical utility of the military agreements was low and the level of US military assistance insignificant. See ABREU, *O Outro Lado do Poder*, p. 57.

there was near unanimous agreement within the military over the renunciation of the military assistance agreements⁸⁷.

In the second place, the disputes of the Carter years are significant because they form a part of a wider trend in US-Brazilian relations and were not solely the result of Carter's ill chosen and ineptly implemented policies⁸⁸. It is true that both the question of human rights and the problem of nuclear proliferation were given far greater emphasis by Carter than had been the case under Nixon or Ford. It is also true that much of the bitterness in 1977 resulted from the clash of the personalities involved, especially Silveira and Crimmins, and the way in which American policy was implemented⁸⁹. Yet, as this thesis has tried to show, it is misleading to suggest that the US-Brazilian friendship had been "beautiful" up until Jimmy Carter's arrival in the White House. The disputes of the Carter years need to be set within the context of the longer-term move away from the United States that had been apparent since the late 1960s. It was precisely because of this longer-term reassessment of the role of the United States that Brazilian policymakers were prepared to go as far they did in opposing Washington in 1977/78.

Indeed what is striking about the evolution of US-Brazilian relations since the late 1960s is the consistent way in which the priorities of the two sides diverged. Thus under Nixon, whilst there was a coincidence of interests in the security field, there was a marked lack of American concern for the economic issues that were of increasing importance to Brazil. In the Nixon/Ford period, the rhetoric of the "new dialogue" did not lead to any significant

87 GÓES, *O Brasil do General Geisel*, p. 39.

88 This is the suggestion made by Roger Fontaine. See "The End of a Beautiful Friendship". *Foreign Policy*, 28, Fall 1977.

89 The timing of the Congressional human rights report, coming so soon after Christopher's visit, was particularly unfortunate and led to (untrue) Brazilian allegations that Christopher had threatened to use economic sanctions against Brazil if it did not alter its nuclear policies.

convergence of priorities. At the beginning of the Carter period, the administration's decision to give lower priority to East/West issues and to pay greater attention to the problems of North/South relations seemed to augur well for Latin America. But, as Abraham Lowenthal has pointed out, the issues which Washington chose to place high on its agenda – nuclear proliferation, oil policy and human rights – were not those of greatest urgency to Latin America. Indeed the issues that mattered most for Latin America – access to markets, technology transfer and commodity price stabilization – were consistently downplayed, or even opposed, by the Carter administration⁹⁰.

THE INCREASED PACE OF DIVERSIFICATION

WESTERN EUROPE

Previous chapters have noted the steady growth of economic ties between Brazil and Western Europe. The major development of the Geisel period is that these relations assume a much clearer political significance. This is partly the result of the sheer size of the economic relationship, partly of the increased political impetus given by the Brazilian government and partly of the apparent willingness of major European countries, above all West Germany, to respond to Brazilian initiatives and to provide support in such sensitive areas as arms supplies and the transfer of nuclear technology.

The increase in economic ties can be briefly summarized. Brazilian exports to Europe rose from US\$ 3,154 million in 1974 to US\$ 5,338 million in 1979⁹¹. European investment in Brazil rose from US\$ 1,831 million in 1974 (40% of the total) to US\$ 7,875

90 See LOWENTHAL, Abraham. Jimmy Carter and Latin America. In: OYE, K. et. al. *Eagle Entangled: US Foreign Policy in a Complex World*. New York: Longman, 1979, p. 290-303.

91 BANCO CENTRAL, *Boletim*, various issues.

million in 1979 (49.4% of the total)⁹². West Germany remained by far the most important single relationship. It was Brazil's second largest economic partner after the United States. It provided 40% of Brazil's imports from Europe in 1974, took 18% of its exports to Europe and owed 29% of total foreign investment in Brazil. West German investment was particularly important because, as Carlos von Doellinger has pointed out, it was overwhelmingly concentrated in the modern manufacturing sector⁹³.

The increased political salience was visible both in the level and intensity of official contacts and in the range of the ties that were developing. In October 1975 a Memorandum of Understanding with Britain was signed covering regular high level consultation. In January 1976 during the visit of the French foreign minister to Brazil a "Grande Commission" consisting of three working groups was created to allow regular high-level consultation⁹⁴. In April 1976 Geisel paid state visits to Britain and France. During his stay in Paris a cooperation agreement was signed that laid particular emphasis on the energy sector (coal production, electrical generation) as well as petrochemicals, transport equipment and telecommunications. In a speech in Paris Geisel stressed the search for greater independence as a common factor in both French and Brazilian foreign policies:

And both countries, although they recognize the existence of the superpowers, reserve to themselves, in their legitimate interests, the right to operate within the framework set by the superpowers, with all due flexibility, so as not to align

92 See HURRELL, *The Quest for Autonomy...*, p. 360.

93 In 1970, 89.8% of West German investment was in the modern manufacturing sector (metal industries, transport equipment, chemicals, optics, steel etc.), see VON DOELLINGER, *A Study in International Economic Relations*, p. 43. Although by the mid-1970s there were some 700 German firms operating in Brazil, investment was heavily concentrated, with Volkswagen accounting for 30% of the total, Daimler Benz 9.4% and Mannesman 6.1%. See *Times*, 7 November 1977.

94 See *Resenha*, n. 8, 1976, p. 25.

*themselves in a systematic manner with an orientation that they do not wish to follow*⁹⁵.

The contrast with Castello Branco's lack of interest in de Gaulle's call for greater independence during his visit in 1964 could not be more striking. In October 1978 Giscard visited Brazil and a letter of intent was signed covering trade worth US\$ 267 million⁹⁶. Cooperation in the armaments sector continued with the sale of 80 Roland surface to air missiles and an agreement for Brazil to build 37 Gazelle helicopters⁹⁷. Although overshadowed by the West German agreement, there was also cooperation in the nuclear field with the sale by France of a uranium processing plant in August 1976⁹⁸.

In the political field as well the relationship with Bonn was the most important⁹⁹. There were a number of high level visits. In 1975 Foreign Minister Genscher visited Brazil. In 1978 Geisel paid a state visit to Germany accompanied by six ministers and the following year Schmidt returned the visit, thus becoming the first German chancellor to visit Brazil¹⁰⁰. A system for regular consultation was established between the policy planning staffs of the two foreign ministries, something which only existed between West Germany and France, Britain, Japan and the United States¹⁰¹.

West German interest in Brazil was both political and economic. Economically, it was by far the country's most important

95 *Resenha*, n. 9, 1976, p. 7.

96 For details of the visit see *Veja*, 4 and 11 October 1978.

97 *Le Monde*, 3 February 1978.

98 *Financial Times*, 17 August 1976.

99 The most thorough survey of German-Brazilian relations in this period is GRABENDORFF, Wolf. Brazil and West Germany: A Model for First World-Third World Relations?. In: SELCHER (ed.). *Brazil in the International System*.

100 For details of the visits see *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8 March 1978, and *Veja*, 8 and 15 March 1978 and 4 April 1979.

101 See GRABENDORFF, Brazil and West Germany..., p. 187.

economic partner in Latin America, providing in 1974 28.9% of its imports from the region and taking 37.7% of its exports¹⁰². It was the largest base for West German investment outside the OECD area and in 1976 represented 9.4% of total West German foreign investment¹⁰³. As Grabendorff has pointed out, Bonn saw the expansion of relations with a country which was making steady progress towards becoming both a major industrial power and a leading regional power as a worthwhile investment in the future¹⁰⁴. In addition, the emergence of the Third World challenge increased German interest in Brazil's possible role as a moderate ally in North/South negotiations. Thus in March 1978 Scheel declared that "Brazil should serve as a bridge in the creation of a new world order"¹⁰⁵. In 1978 Genscher argued that Brazil's intermediate position should lead Brazil to become the "bridge between North and South"¹⁰⁶. And in 1979 during his visit to Brazil, Schmidt stated that "Brazil must develop its position as leader of the Third World" and not let radical states like Algeria or Cuba be seen as the sole representatives of Third World opinion¹⁰⁷.

Yet it was the 1975 nuclear agreement that formed the centerpiece of the relationship between Brazil and West Germany¹⁰⁸. As we saw earlier, the decision to obtain the necessary technology for a full nuclear cycle and to develop the contacts that already existed with West Germany was taken at the first meeting of the CSN in 1974. The significance of the agreement that was signed on 27 June 1975 was twofold. Firstly, the agreement provided

102 *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 1977, Table 12.

103 *Ibid.*, Table 24.5.

104 GRABENDORFF, *Brazil and West Germany...*, p. 181.

105 *Jornal do Brasil*, 7 March 1978.

106 Reprinted in *Resenha*, 16, 1978, p. 98.

107 *Jornal do Brasil*, 1 April 1979.

108 For details of the agreement see GALL, *Atoms for Brazil*; and WONDER, Edward. *Nuclear Commerce and Nuclear Proliferation: Germany and Brazil, 1975*. *Orbis*, Summer 1977.

Brazil with a real prospect of becoming technologically self-sufficient in the nuclear field. The US\$ 4 billion agreement was the largest peaceful nuclear agreement ever signed with a developing country and covered the construction of reactors, fuel fabrication, reprocessing, uranium enrichment and the exploration and mining of uranium. Inclusion of the key enrichment and reprocessing technologies opened the possibility for Brazil to obtain both nuclear independence and weapons-grade fissionable material.

The second reason for its significance was the refusal of West Germany to bow to United States pressure over the agreement. As we have seen, on assuming office, President Carter embarked on a vigorous public campaign to persuade Bonn to abandon or at least revise the agreement and in January 1977 sent vice-president Mondale to have talks with Schmidt¹⁰⁹. The determination of the German government to honour the agreement seemed to provide clear evidence of German willingness to provide exactly the kind of alternative political support that Brazil needed to strengthen its bargaining position vis-à-vis the United States.

Yet, it is important to note that, in addition to Bonn's general interests in expanding ties with Brazil, there were other short-term considerations that lay behind both the 1975 agreement itself and Bonn's determination to honour it. As Edward Wonder has argued, Bonn's determination must be seen against the background of US-German competition in the nuclear field and the serious problems facing the German nuclear industry in the mid-1970s¹¹⁰. Kraftwerkunion had suffered heavy losses in 1974 and 1975; domestic orders had fallen off; and it had very largely lost the export battle with Westinghouse and General Eletric. Thus

109 For details of the various contacts between the two governments and German refusal to alter the Brazilian agreement see *Internacional Herald Tribune*, 28 January 1977 and 2 February 1977, and *Financial Times*, 2 March 1977.

110 See WONDER, *Nuclear Commerce...*, p. 291-298.

whilst the deal did offer the prospects of expanding economic ties with Brazil and securing privileged access to uranium, it was also the result of powerful short-term domestic pressures that had nothing to do with the overall importance of Brazil in West German foreign policy.

Not surprisingly, Brazilian officials spoke of cooperation with West Germany in glowing terms. In June 1975 Silveira stated that “The Federal Republic occupies for us a privileged position and no other country can offer us this measure of cooperation”¹¹¹. Similarly, in his speech at Chatham House in October 1975, Silveira spoke of the 1975 nuclear deal as an example of “authentic cooperation that can lead to horizontal interdependence” which he contrasted with “vertical interdependence” linked to “the pattern of domination that survived the downfall of the colonial empires”¹¹².

*It is this kind of cooperation, which helps to bridge not only the gap in wealth but also the “decision-making gap” I referred to earlier, that we look for in our relations with the developed world, and most especially, with Europe*¹¹³.

During the Geisel period, then, Brazil looked to Western Europe for increased economic cooperation, access to sensitive technology in the nuclear and arms field and political support for its independent foreign policy. The development of relations in this period seemed to suggest that the “European card” was well worth playing.

JAPAN

Just as in the case of Western Europe, the Geisel period saw both a further expansion of economic ties and a significant

111 Quoted in GRABENDORFF, *Brazil and West Germany...*, p. 184.

112 AZEREDO DA SILVEIRA, *Foreign Policy under Ernesto Geisel*, p. 7.

113 *Ibid.*

increase in the level of political contacts. The list of important high level contacts included the visits to Brazil of the Japanese prime minister Tanaka in September 1974, the vice prime minister Fukuda in August 1975 and Crown Prince Akihito in May 1978. On the Brazilian side the most important visit was that of President Geisel in September 1976 during which the first Brazil-Japanese Ministerial Consultative Meeting was held¹¹⁴. Again as in the case of Western Europe, the increasing importance of North/South issues was reflected in the visit of the Japanese Prime Minister Miki suggesting in a speech that Brazil should expand its moderate position and act as a mediator between North and South¹¹⁵.

Yet the core of the relationship remained economic. Brazil's exports to Japan rose by 59% between 1974 and 1979 from US\$ 557 million to US\$ 887 million and 1975 marked the peak of Japan's trade importance for Brazil, with Japan taking 7.8% of Brazilian exports and providing 9.1% of its imports. The expansion of Japanese foreign investment in Brazil was even greater, with total Japanese foreign investment rising 377% between 1973 and 1979 from US\$ 318 million to US\$ 1,518 million¹¹⁶. New Japanese investment was concentrated in a number of very large projects, in particular the Albras-Alunorte integrated aluminum smelting plant and the Tubarão steel complex. The Albras-Alunorte project was a joint between the Brazilian state mining company, CVDR, and a consortium of 32 Japanese banks, industrial firms and trading companies and involved a Japanese investment of US\$ 600 million over ten years¹¹⁷. The project was first discussed during Fukuda's visit in August 1975, a feasibility study was

114 For details of the visit see *Japan Times*, 18 September 1976, *Financial Times*, 20 September 1976 and *Resenha*, n. 10, 1976.

115 Reported in *Jornal do Brasil*, 19 September 1976.

116 See HURRELL, *The Quest for Autonomy...*, p. 360.

117 For details of the evolution of the Project see *Japan Times*, 31 January 1976, *Financial Times*, 12 April 1978, *Veja*, 7 June 1978, *Japan Times*, 7 September 1979.

undertaken in January 1976, formal agreement was reached in January 1978 and the project finally began in June 1979 with the first US\$ 37.2 million Japanese loan. The project is significant both because it represented the ending of the previous US-Canadian dominance of Brazil's aluminum industry and because it represents a classic example of diversification giving Brazil the ability to play off one country against another. In 1976 there was some Japanese delay in making a firm commitment to the project. Soon after Brazil had begun negotiations with the French over the financing of a related hydroelectric complex, the Japanese decided to push for a formal agreement¹¹⁸.

The second "megaproject" of the Geisel years was the US\$ 2.7 billion investment in the Tubarão steel plant and a nearby port complex that was to produce 3 million tons of semi-finished steel with a maximum capacity of 12 million tons¹¹⁹. This was a three-sided investment between the state steel company, Siderbras, the Kawasaki Steel Corporation and the Italian state steel company, Finsider. The Tubarão project had been included in the Memorandum of Understanding signed during Geisel's visit to Japan and a formal agreement initiating the project was signed in March 1978. Other significant Japanese investments in the period included: the Capanema iron ore complex which was to provide the raw material for Tubarão¹²⁰; the Cerrado Agricultural Project, a joint venture formed in November 1976 to develop 50,000 hectares of farm land to produce soya, sorghum, coffee and corn¹²¹; a cellulose fibre plant, Cenibra; a wood chip plant with a capacity to produce 3

118 OZAWA, *Multinationalism. Japanese Style*, p. 135-136.

119 See *Times*, 11 March 1978, *Financial Times*, 20 March and 11 August 1978.

120 *Financial Times*, 6 August 1978.

121 *Japan Times*, 22 February 1978.

million tons of wood chips a year; and a significant Japanese stake in the Petroquisa petrochemical project near Bahia¹²².

THE SOVIET UNION AND EASTERN EUROPE

During the Geisel years Brazil's increasingly difficult economic problems led policymakers to pay greater attention to the possibilities of expanding economic ties with the Comecon area. On the one hand, the sharp rise in the cost of imported Western capital goods forced Brazil to reassess the value of Soviet imports. On the other, the oil crisis gave added momentum to the cooperation in the energy sector that had been growing since the early 1970s. Early in 1974 it was announced that Brazil had made a large purchase of Soviet diesel oil and that the USSR would supply Brazil with US\$ 31.5 million of crude oil in 1974¹²³. In February 1974 it was confirmed that Soviet turbines would be used in the country's expanding hydroelectric programme and this was the central feature of the new trade agreement that was signed in March 1975¹²⁴. Under this agreement, Soviet turbines were to be used in the Sobradinho hydroelectric plant, the Banco do Brasil was to open a branch in Moscow and the two sides were to aim at an annual trade level of US\$ 500 million in 1975. The combination of oil and turbines seemed to open a way through the import constraint that had dogged Brazilian-Soviet trade and there were great hopes in Brazil for a large increase in the level of Brazilian exports¹²⁵.

Brazil's exports did increase significantly, by 174% between 1974 and 1979 from US\$ 395 million to US\$ 976 million with an

122 Ibid., 7 September 1979.

123 *Estado de S. Paulo*, 12 May 1974 and *Jornal do Brasil*, 26 July 1974.

124 See *Resenha*, n. 4, 1975, p. 37 and p. 66-68.

125 See for instance the comments quoted in *O Grande Salto nas Relações com Leste Europeu. Movimento*, n. 72, November 1976.

important rise in the quantity of manufactured exports. In 1974 a visit by Braspetro to Moscow resulted in the first scale export of manufactured goods¹²⁶. The share of manufactured and semi-manufactured goods rose from 21% in 1974 to 40% in 1979¹²⁷. Imports, however, continued to lag behind, rising from US\$ 157 million in 1974 to US\$ 239 million in 1979.

An important development of the period was the diversification of Brazil's economic ties within Comecon and, in particular, the expansion of trade with Poland. In 1978 Poland was Brazil's largest export market in the region taking 34% of Brazil's exports (as against 25% to the USSR) and the most import source of imports with 47% of the total (followed by the GDR with 17%, Czechoslovakia with 14.7% and the USSR with 8.9%). Much of this increase followed the signing of a series of trade agreements. The first, signed in January 1975, covered the purchase by Brazil of 11.8 million tons of Polish coal over a four-year period in return for Poland's purchase of 11.4 million tons of Brazilian iron ore¹²⁸. The second agreement of February 1976 covered the export of Brazilian soybeans, maize and soyameal in return for sulphur, fertilizer and pharmaceuticals¹²⁹. A third agreement of July 1978, reportedly worth US\$ 2.5 billion, increased the sale of Brazilian iron ore in return for Polish coal and envisaged the export of Brazilian manufactured goods worth US\$ 210 million in return for increased Polish exports of chemicals, fertilizers and pharmaceuticals¹³⁰. In 1976 Poland invested US\$ 50 million in a joint venture in Brazil to

126 *Resenha*, n. 4, 1975, p. 68.

127 *Brasil 1981 Comércio Exterior*, p. 318-319.

128 *Resenha*, n. 4, 1975, p. 31-32.

129 *Financial Times*, 26 February 1976.

130 *Financial Times*, 4 and 13 July 1978.

prospect for and process Kaolin and there were discussions over a bi-national meat processing plant in Paraná¹³¹.

In addition to Poland, in July 1978 a US\$ 15 million deal was signed with Bulgaria in which Volkswagen cars were sold in return for steel plate and soda ash¹³². Also in July 1978 a further countertrade deal was arranged between Interbras and East Germany which covered the export of Brazilian agricultural products in return for capital goods¹³³. Although economic contacts with Comecon were exclusively economic in nature, Geisel's speech during Ceausescu's visit to Brazil provides an interesting example of the changing emphasis in Brazilian diplomacy. In his speech Geisel spoke of Brazil's "globalist" foreign policy and stressed the need for ideological diversity and understanding¹³⁴.

CHINA

The change in Brazilian attitudes to China represents one of the clearest examples of the increased pace of diversification under the Geisel administration and the growing ideological neutrality of Brazilian diplomacy. According to Abreu, the decision to expand relations was one of the first decisions taken by the new government¹³⁵. In April 1974 a group from the Brazilian exporters association, ABE, visited China¹³⁶. In June the CSN approved the decision to establish diplomatic relations (although with the significant dissent from the military noted earlier) and preparations were put in motion. Diplomatic relations were formally established

131 *Latin America Economic Report*, 3 April 1976.

132 *Financial Times*, 4 and 24 July 1978.

133 *Ibid.*

134 Reprinted in *Resenha*, n. 5, 1975, p. 46.

135 ABREU, *O Outro Lado do Poder*, p. 41.

136 *International Herald Tribune*, 8 April 1974.

in August 1974 during the visit of a Chinese commercial mission¹³⁷. According to the official Brazilian statement, the move “forms an integral part of the global framework of new Brazilian foreign policy” and for Abreu it was a “demonstration of maturity”¹³⁸.

The reasons for the switch in policy were largely economic and the Geisel period saw a significant expansion of trade, although growth was uneven and the trade balance was heavily in Brazil’s favour. Exports rose from US\$ 18.9 million in 1974, to US\$ 63 million in 1977, to US\$ 118 million in 1979. Imports rose from US\$ 400,000 in 1974, to US\$ 4 million in 1978, to US\$ 83.9 million in 1979. There were trade missions to and from China in November and December 1977 and in 1978 two trade agreements were signed that were to lay the foundation for future growth. In January 1978 a preliminary trade agreement was signed in Peking and the first sea transport links were established. In November 1978 a four-year US\$ 1 billion trade agreement was signed which involved the sale to China for 2.5 million tons of iron ore in 1979/80 for the Baoshan steel works near Shanghai in return for Chinese agreement to supply 1 million tons of crude oil in 1979 and 1.5 million in 1980¹³⁹.

RELATIONS WITH THE THIRD WORLD

A further important feature of the diplomacy of “responsible pragmatism” was the greater emphasis that was placed bilateral political and economic ties with other developing countries and Brazil’s much stronger support for Third World demands in multilateral forums. Economically, the high priority given to increasing exports and the slowdown of growth in the developed

137 *Le Monde*, 17 August 1974.

138 *Resenha*, n. 2, 1974, p. 17; and ABREU, *O Outro Lado do Poder*, p. 41.

139 See *Financial Times*, 18 August and 14 November 1978 and *Le Monde*, 12 December 1978.

countries pushed Brazil increasingly towards Third World markets. Politically, the success of OPEC appeared to give the Third World a lever with which to force the start of serious global negotiations on the reform of the international economic order. The coming together of the Group of 77 and the Non-Aligned Movement around the demands in 1974 for a New International Economic Order appeared to offer for the first time both a political framework and a normative environment in which real change might be possible. It was highly unlikely that a country whose foreign policy was centred on the need to promote economic development and which wanted to assert a more independent international role would remain unresponsive to the new opportunities that were appearing in North/South relations.

MULTILATERAL RELATIONS

The most noticeable difference between the Geisel government and its predecessors was a far greater willingness to view the Third World as a bloc capable of effective action in world politics and to identify Brazil as part of that bloc. As President Geisel put it in Tokyo in 1976:

Brazil truly belongs to the Group of 77... our per capita income is very low and it is this fact which differentiates us essentially from the highly developed industrialized or developed countries ... in reality, Brazil is in the group of underdeveloped countries¹⁴⁰.

Whilst he was in Japan, Geisel firmly rejected the suggestion by the Japanese prime minister that Brazil should act as a mediator between North and South: "I stressed to him that, in reality, Brazil

140 Reprinted in *Jornal do Brasil*, 19 September 1976.

is in the group of underdeveloped countries... it cannot become a mediator simply because it is so much a part of that group”¹⁴¹.

The theme of Brazil’s role as Third World developing country was also developed on a number of occasions by Silveira.

The Third World as I view it – and as I believe it is viewed by most Brazilians who follow international affairs – is a large group of states, comprising the vast majority of mankind whose situation for independent action in the international field is still limited by the present power structure.

*In this sense of sharing aspirations for a greater say in international decisions and of being opposed to any attempt to freeze the present distribution of power and wealth, Brazil is part of the Third World*¹⁴².

Similarly, in his speech on the New International Order, Silveira spoke of those who believe Brazil to be “the first country to overcome the insurmountable barrier that separates the two classes of countries” but went on to warn against such a view:

*In fact, however much we may be flattered by this promotion, the fact is that we have a much larger number of common problems with the developing countries and that there are few, very few, aspects of our economic development that put us on a par with that achieved by the fully developed countries*¹⁴³.

What we see, then, during the Geisel period is Brazil moving closer into line with the Third World consensus. Politically, changes in the country’s African and Middle Eastern policies led Brazil to

141 Ibid. As we have seen, the suggestion that Brazil should act as a mediator was also made by several West German leaders. The idea of Brazil as a natural mediator, between black and white, between North and South and between Spanish speaking America and the United States, had formed a major part of Quadros’s view of Brazil’s role in the world in the early 1960s. See QUADROS, Brazil’s New Foreign Policy, p. 24.

142 AZEREDO DA SILVEIRA, Brazil’s Foreign Policy, p. 5.

143 AZEREDO DA SILVEIRA, O Brasil e a Nova Ordem, p. 18.

take up such standard Third World causes such as the rights of the PLO and the struggle against South Africa. On economic issues, as the 1970s progressed, there was a clear hardening of Brazilian attitudes and increasingly strident criticism of the developed countries for failing to respond positively to the Third World demands for a NIEO¹⁴⁴.

Brazil's support for the Third World was far from unqualified. Reflecting its own relative economic success, Brazil's attitude to international economic reforms was far more moderate than many other Third World countries. It was ambivalent on the question of raw material cartels; it opposed proposals for a large-scale reform of the international monetary system; and it stressed the need to create wealth through more equitable trading arrangements and easier access to technology rather than through schemes for the massive redistribution of resources or the tight regulation of market forces¹⁴⁵. More crucially, the Third World for the Geisel administration was a means of increasing the country's diplomatic flexibility and opening up new options rather than forging a new solid and permanent alliance. There was thus no forthright realignment of policy towards the Third World movement. It was seen as an increasingly important option for Brazilian foreign policy, but remained very much one option amongst many.

144 See for example Silveira's speech to the 33rd UN General Assembly in September 1978, *Resenha*, n. 18, 1978, p. 25-28. For a quantitative study of Brazil's changing voting patterns in international bodies, see SELCHER, Wayne. *Brazil's Multilateral Relations*. Boulder: Westview, 1978.

145 This comes out very clearly from Silveira's speech on the new international order ("O Brasil e a Nova Ordem", esp. p. 15-16) and from his interview with the *Jornal do Brasil* 26 April 1976. The best practical example of Brazil's moderate approach was its proposal for a "General Agreement on North/South Trade" presented to the 31st General Assembly in 1976, *Resenha*, n. 10, 1976, p. 71-75. However, the fact that it appealed to neither the Group of 77 nor the developed countries underlines the difficulty of trying to hold the middle ground and helps explain why Brazil did not make more forceful attempts to develop a leading role in the Third World movement.

BILATERAL RELATIONS

MIDDLE EAST

As the previous chapter showed, the Médiçi period had seen a steady increase in Brazil's economic activity in the Middle East followed in late 1973 by a dramatic shift in Brazil's stance towards the Arab/Israeli question. The impact of the oil price rise, the determination of the Arab states to use oil power to secure support against Israel and OPEC's growing role in the Third World movement all helped to ensure a continuation and intensification of this shift in Brazilian policy.

On the one hand, Brazil's dependence on imported oil remained high throughout the Geisel period. The percentage of imported oil in total oil consumption rose from 78.4% in 1974 to 85.8% in 1979, whilst the percentage of oil imports in Brazil's total import bill rose from 20.2% in 1974 to 34.6% in 1979¹⁴⁶. The combination of rising oil prices and heavy dependence on Middle East oil meant that Brazil's imports from the Middle East rose from US\$ 2,091 million (17% of total imports) in 1974 to US\$ 5,081 million (32% of total imports) in 1979, with Brazil's trade deficit with the region averaging US\$ 2.9 billion p.a. in the years between 1974 and 1979¹⁴⁷. It was this stark economic picture which underpinned the two central features of Geisel's Middle East policy: firstly, the adoption of an increasingly strident pro-Arab political position and, secondly, a massive drive to increase both Brazilian exports to the region and Arab investment in Brazil.

Increased political support soon became visible. Both in May 1974 during the visit of a Libyan mission and in September 1974

146 See HURRELL, *The Quest for Autonomy...*, p. 383.

147 BANCO CENTRAL, *Boletim Mensal*, various issues.

during the visit of the Saudi foreign minister, Brazilian spokesmen reiterated their support for the Palestinian cause. To quote foreign minister Silveira:

*Within this context, we believe that the complete withdrawal from all the occupied territories taken by force and the recognition of the the rights of the Palestinians are fundamental components of any constructive treatment of the question*¹⁴⁸.

By 1975 Brazil had shifted still further, supporting PLO observer status at the UN and allowing a semi-official PLO desk in the embassy of the Arab League in Brasilia¹⁴⁹. In November 1975 the government courted severe criticism both at home and abroad by voting in the UN in support of Resolution 3379 which denounced Zionism as a form of racism¹⁵⁰. Finally, despite being one of the countries worst affected by the oil price rise, Brazil consistently refused to condemn OPEC¹⁵¹.

The second feature of Geisel's policy was the drive to redress Brazil's massive trade deficits with the region. The relationship on which most hopes were pinned was with Iraq. Although an embassy

148 Speech during visit of Saudi foreign minister, reprinted in *Resenha*, n. 2, 1974, p. 36.

149 See *Veja*, 23 May 1979.

150 The UN vote is interesting both because it shows the extent to which Itamaraty's *terceirmundismo* differed from the positions of other parts of the government and because of the light it throws on Geisel's own attitudes. Following Silveira's advice, but without consulting the CSN, Geisel agreed that Brazil should vote in favour of the Zionism resolution in the UN's Third Political Commission, which it duly did. The next day he changed his mind in view of domestic opposition and instructed that, when the vote came to the General Assembly five days later, Brazil was to abstain. In the meantime, however, the US State Department had protested against the first Brazilian vote. Geisel's nationalism came to the fore and he decided that Brazil could not be seen to bow to American pressure. Accordingly, Brazil voted in the General Assembly in favour of the Zionism resolution. See ABREU, *O Outro Lado do Poder*, p. 51-52.

151 Brazil adopted an ambiguous attitude towards OPEC. On the one hand, spokesmen consistently stressed that Brazil was against the formation of cartels. On the other, Brazil refused to condemn OPEC both because of sensitivity to Arab opinion and because of OPEC's positive role in giving at least the appearance of power to the Third World movement. For a good example of Brazil's attitude see Geisel's speech in Tokyo, reported in *Jornal do Brasil*, 19 September 1976.

had only been installed in Baghdad in 1973, ties soon began to intensify and by the end of the Geisel period, Iraq supplied some 42% of Brazil's oil imports and took 46% of Brazil's exports to the Middle East. By the mid-1970s Brazil had become the third largest customer for Iraqi oil. The basis of the relationship had been laid by the 1972 oil exploration agreement signed between Braspetro and the Iraq National Oil Company and had been cemented in 1973 by Brazil's refusal to abide by the boycott of Iraqi oil imposed by the major oil companies. In 1976 this aspect of the relationship bore dramatic fruit with Braspetro's discovery of a 350,000 bpd oil field in the Majnoun area¹⁵². Apart from oil, the most important economic development was the decision of the Iraqi government in 1978 to award a US\$ 1.5 billion contract to a Brazilian company, Construtora Mendes Junior, for the construction of a 550 km railway from Bagdad to the Syrian border¹⁵³. This followed two earlier construction contracts and represented Brazil's largest ever export deal. Other significant export deals included the 1976 sale of 7000 Volkswagen Passats and a five-year US\$ 150 million contract signed in 1977 to supply 5.3 million tonnes of iron ore¹⁵⁴.

Ties also expanded with other Middle Eastern countries. There was a series of high level visits from Saudi Arabia, including the foreign minister in September 1974, Prince Abdullah in March 1978 and the finance minister in July 1978¹⁵⁵. In 1975 an Economic and Technological Agreement was signed with Iran followed in 1977 by a large barter deal under which Iran would supply Brazil with 200,000 bpd of crude oil in return for committing itself to spend 30% of the value of the oil on Brazilian agricultural and

152 *New York Times*, 27 September 1976.

153 *Veja*, 11 October 1978.

154 *Financial Times*, 25 May 1977.

155 *Latin America Economic Report*, 18 August 1978. The emphasis of Brazilian policy in this period was however firmly on Iran and Iraq because of Brazil's belief in their greater export potential.

manufactured products¹⁵⁶. In 1974 a large Libyan economic mission visited Brazil followed in 1975 by the visit of the Libyan petroleum minister and the signature of a trade agreement. More significantly, the mid-1970s saw the beginnings of the military relationship between Brazil and Libya. Brazil's first arms sale to the region had been the delivery of 20 Cascavel armoured cars to Qatar in 1974¹⁵⁷. In 1977 Abu Dhabi purchased 200 Cascavels and in the same year the first arms agreement was signed with Libya, valued at US\$ 400 million and involving the delivery of 200 Cascavels in 1977 and, reportedly, 200 Urutu armoured personnel carriers in 1978.

In addition to increasing exports, Brazil was also anxious to attract Arab petrodollars to Brazil and every visit of an Arab delegation raised press speculation on the massive sums that were to be invested¹⁵⁸. Although falling well short of expectations some progress was made in this direction. In December 1974 the Kuwait Investment Company invested US\$ 250 million in a paper mill in Brazil and a US\$ 25 million loan to the state of Rio de Janeiro was raised in Kuwait¹⁵⁹. In 1975 the Brazilian-Kuwait Investment Corporation was established¹⁶⁰. In 1976 Iran purchased an undisclosed stake in Krupp's Brazilian operations¹⁶¹. In 1977 Saudi Arabia made a US\$ 55 million loan to finance a hydroelectric project on the São Francisco River¹⁶². And in October 1977 the Arab Latin

156 *Financial Times*, 27 June 1977 and *Egyptian Gazette*, 5 August 1977.

157 See Appendix, "Major Brazilian Arms Exports", 1974-1985.

158 See for example the press comments during the visit of the 40-man Arab financial mission in August 1974. *Jornal do Brasil*, 12 August 1974 and *Egyptian Gazette*, 15 August 1974.

159 *Egyptian Gazette*, 5 December 1974.

160 *Visão*, 24 November 1975.

161 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24 December 1976.

162 *New York Times*, 13 December 1977.

American Bank (Arlabank) was established in Lima to stimulate Arab investment in the whole of Latin America¹⁶³.

AFRICA

The expansion of Brazil's political and economic relations with Black Africa formed a central part of the policy of "responsible pragmatism" and provides the clearest example of many of the most important elements of that policy: the determination to increase exports, and especially manufactured exports; the need to secure oil supplies; the desire to open up a wider range of political options; and the increasing ideological neutrality of Brazilian diplomacy. As we saw in the previous chapter, the most important change in the direction of Brazil's Africa policy had occurred in the latter part of the Médici years with the decision to move away from the country's previously firm support for Portuguese policy in Africa. This had been partly the result of economic pressure from the Afro-Arab bloc and partly of the growing awareness that Portugal was losing its struggle to hold onto its African colonies. It became increasingly clear that a shift in policy was unavoidable if Brazil was to have a future role in Africa and, more especially, in the newly-independent Portuguese speaking countries of south and west Africa. Under Geisel this shift was accelerated with the expansion of relations with Black Africa becoming a major priority for Brazilian foreign policy.

The expansion of Brazil's relations with Africa has received far more attention than any other single aspect of Brazilian foreign policy in the 1970s¹⁶⁴. There is thus little point in repeating the

163 For details of Arlabank see *Middle East Economic Digest*, Special Report, September 1981, p. 12-13.

164 Amongst the most important works dealing with this subject are: MARTINIÈRE, Guy. *La Politique Africaine du Brésil, 1970-1976*. *Problèmes d'Amérique Latine*, n. 4474, July 1978; FORREST, Tom. *Brazil and Africa: Geopolitics, Trade and Technology in the South Atlantic*. *African Affairs*, n. 81-82, January 1982; D'ADESKY, Jacques. *Intercâmbio Comercial Brasil-Africa (1958-1977): Problemas e Perspectivas*. *Estudos Afro-Asiáticos*, n. 3, 1980; "A America Latina e a África no Quadro das Relações Sul-Sul",

details of the story. It is, however, worth highlighting three central features. In the first place, there was the acceleration in the shift of Brazil's diplomatic stance towards Africa. The Portuguese Revolution of April 1974 and the clash with Portugal over the appointment of its new ambassador, General Fontoura, gave further impetus to the policy of building relations with Portugal's former colonies¹⁶⁵. After some initial hesitation Brazil recognized the new government in Guinea Bissau in July 1974. Diplomatic relations with Mozambique were established in June 1975 and, on 11 November 1975, Brazil became the first non-communist country to recognize the MPLA government in Angola¹⁶⁶. The effort to overcome the natural suspicious of many African countries over Brazil's abrupt *volte-face* involvement an intensive diplomatic campaign taking Silveira twice to Africa, to Senegal in November 1974 and to the Ivory Coast in June 1975¹⁶⁷. The increased pace of the political dialogue between Brazil and Africa was visible in the growing number of African visitors to Brazil. In 1975 there were visits from the foreign ministers of Zambia, Guinea Bissau and Lesotho and from the president of Gabon, and the Geisel period saw three visits to Brazil by Nigerian foreign ministers.

Secondly, there was the expansion of economic ties. It is worth pointing out that the overall growth of economic ties was not as great as the diplomatic rhetoric suggested. Exports to Africa

special issue of *Estudos Afro-Asiáticos*, n. 6-7, 1982; ANGLARILL, Nilde Beatriz. *La Política Exterior de Brasil para Africa Negra*. *Revista de Estudos Internacionais*, v. 1, n. 1, 1980; D'ADESKY, Jacques. *Brasil-Africa: Convergência para uma Cooperação Privilegiada*. *Estudos Afro-Asiáticos*, n. 4, 1981; SELCHER, Wayne. *Brazil-Black African Economic Relations in a South-South Context*, mimeo, 1983; PEREIRA, José Maria Nunes. *Relaciones Brasil-Africa: Problemas y Perspectivas*. Nueva Sociedad, May-June 1982.

165 The importance of these events of thinking within the Brazilian military is underlined by ABREU, *O Outro Lado do Poder*, p. 54-56.

166 The Best account of the diplomatic moves behind the recognition of these countries is given in MARTINIÈRE, *La Politique Africaine...*, p. 36-56.

167 *Ibid*, p. 52-54.

rose from US\$ 417 million in 1974 (5.2% of total exports) to US\$ 651 million (4.3% of total), with manufacturing exports playing a key role¹⁶⁸. In 1979 manufactured exports accounted for 79.7% of total Brazilian exports to Africa. On the other hand, imports from Africa fell from US\$ 669 million in 1974 (5.2% of total), to US\$ 463 million (2.6% of total). Whilst oil was by far Brazil's most important import (accounting for 67% of total imports in 1974 and 70% in 1978), Africa's share of Brazilian oil imports fell from 17.53% in 1974 to 3.53% in 1979¹⁶⁹. The real significance of the economic drive during the Geisel period lies in the extent to which it laid the basis for the much greater expansion that was to occur after 1979. Angola and Nigeria were the two most important targets of Brazil's export drive but there were also trade missions to Zambia, Lesotho, Kenya, Mauritania, Senegal, Upper Volta and Guinea Bissau.

Thirdly, there remained a certain ambiguity in Brazil's Africa policy due to its continued important economic ties with South Africa. Although Brazil cut back its political contacts, ended direct flights to South Africa and publicly rejected the idea of any kind of South Atlantic Pact involving South Africa, economic contacts continued and, as late as 1979, the republic was Brazil's largest trading partner in Africa accounting for 17.7% of Brazil's total trade with the continent. In addition South African investments in Brazil continued to develop although the amounts involved remained low in overall terms¹⁷⁰.

168 *Boletim Mensal*, various issues.

169 See HURRELL, *The Quest for Autonomy...*, p. 384-385.

170 Ties with South Africa have been examined by FIG, David. *The Atlantic Connection: Growing Links Between South Africa and Latin America*. In: *Britain and Latin America*. London: Latin American Bureau, 1979.

LATIN AMERICA

During the Geisel period, Latin America represents a partial exception to the expansion of bilateral relations with other developing countries. The pattern of relations established during the Médici period continues: increased penetration of the border states and the expansion of economic contacts throughout the region but combined with a marked political distance and coolness between Brazil and its Spanish-speaking neighbours. Relations with the border states continue to intensify. Brazil's trade with Paraguay expanded nearly 300% between 1974 and 1979, with exports rising from US\$ 98 million to US\$ 324 million. In May 1974 there was a meeting between Geisel and Stroessner to discuss the implementation of the 1973 Itaipu agreement. In December 1975 Geisel visited Asunción for the signature of a Treaty of Friendship and Cooperation and there was a further meeting of the two presidents in March 1976.¹⁷¹ In a similar way, the gradual incorporation of Bolivia into Brazil's economic orbit continued. In May 1974 the Cochabamba Agreement formalized the 1973 agreement for Bolivia to supply Brazil with natural gas in return for Brazilian assistance with the development of the iron ore and manganese deposits at El Mutún¹⁷². In October 1978 there was a further agreement to increase the supply of natural gas from 240 million cubic feet to 500 million¹⁷³.

Beyond the border states, there was a dramatic expansion of Brazil's regional trade ties. Brazil's exports to the region increased 169% between 1974 and 1979 from US\$ 918 million (12.4% of total exports) to US\$ 2,475 million (16.6% of total)¹⁷⁴. Imports

171 See *Resenha*, n. 7, 1975, p. 18; and n. 8, 1976, p. 5.

172 See BRUMMEL, *Brasílien*, p. 234-235.

173 *Ibid.*, p. 235-236.

174 *Brasil 1981 Comércio Exterior*.

from the region rose 134% from US\$ 944 million to US\$ 2,209 million. There were particularly significant increases in trade with Chile (224% increase in overall trade), Colombia (282% increase), Mexico (216% increase) and Uruguay (142% increase). As in the case of Africa, manufactured exports were the key to Brazil's success and by 1979 88% of Brazil's regional exports consisted of manufactured goods. As in the case of the Middle East, Latin America was also a growing market for Brazilian arms exports, with the major customers being Chile, Paraguay and Bolivia¹⁷⁵.

Yet, despite the increase in economic contacts, the political coolness in Brazil's relations with its major neighbours continued. The dispute with Argentina over Itaipu remained unresolved and there was scarcely concealed rivalry in the nuclear field, especially after the Brazil-West German agreement of 1975. The victory of Carlos Andrés Pérez in 1976 brought little change in Venezuelan suspicious of Brazilian intentions in the Amazon basin. On a multilateral level, despite the protestations of Latin American solidarity, Brazil continued to keep its distance and offered only lukewarm support for the Latin American Economic Association that was created in 1975.

There were, however, some signs of change. The September 1973 coup added Chile to the list of countries with whom Brazil enjoyed close political relations, with Pinochet's visit to Brazil in May 1974, his open desire to follow the Brazilian "model" and several reports of close cooperation between the military and security services of the two countries¹⁷⁶. More importantly, there was the Brazilian proposal in November 1976 for the creation of an Amazon Pact to assist the joint development of the Amazon

175 See Appendix, Major Brazilian Arms Exports, 1974-1985.

176 On the increase in ties with Chile, see BRUMMEL, *Brasilien*, p. 241-243 and MONETA Carlos; WICHMANN, Rolf. Brazil and the Southern Cone. In: SELCHER (ed.), *Brazil and the International System*, p. 164-170.

Basin¹⁷⁷. After considerable initial difficulties, Brazil was successful in overcoming the suspicions of the seven countries involved and the treaty was signed in early 1978. Whilst the treaty fitted the traditional Brazilian aim of trying to avoid isolation and allay the fears of its neighbours, it also provides the first sign of a more activist approach to the expansion of political ties within Latin America and thus looks forward to the far more significant changes that were to occur in the period after 1979.

This chapter has shown how the policy of “responsible pragmatism” constituted a further very significant stage in the evolution of Brazilian foreign policy both in terms of the redefinition of relations with the United States and the process of diversification. On the one hand, this represented a continuation of trends that had been developing since the late 1960s: a more sharply focused nationalism in relations with the United States; a determination to expand economic relations with Western Europe, Japan and the socialist countries; an increasing focus on the areas of common interest that existed between Brazil and the Third World. On the other hand, the implementation of “responsible pragmatism” introduced a series of new elements: the emergence of a more cohesive nationalist consensus within Brazil’s ruling élite¹⁷⁸; a much greater degree of ideological neutrality; the desire

177 The text of the Amazon Pact is given in *Resenha*, n. 18, 1978, p. 13-17. The best analysis are MATOS, Adherbal Meira. Pacto Amazônico: Cooperação e Integração. *Revista de Estudos Políticos*, n. 53, July 1981; and RICUPERO, Rubens. Tratado de Cooperação Amazônica. *Relações Internacionais*, n. 3, 5, June 1980.

178 There has been a tendency in some of the recent writing on Brazilian foreign policy to downplay the nationalism of Brazil’s military government. It is, for instance, hard to accept the distinction drawn by Gerson Moura and Maria Regina Soares de Lima between genuine nationalism in the sense of the “assertion of national interests in opposition to foreign interests” and the nationalism of the military government defined as a “position of asserting and increasing national power”. See SOARES DE LIMA; MOURA. Brasil-Estados Unidos: Do Entendimento ao Desentendimento. Paper delivered at a conference on “Brazil and the New International Order”, Friburgo, 3 December 1978, p. 14. See also Peter Evans’s discussion of what he calls “planners nationalism”, in Shoes, OPIC, and Unquestioning Persuasion: Multinational Corporations and US-Brazilian Relations. In: FAGEN, Richard (ed.).

to give a stronger political edge to relations with Western Europe and Japan; a much stronger drive to expand bilateral contacts within the Third World; and a significant, although still qualified, increase in Brazil's identification with the Third World movement and its support for Third World demands in multilateral forums.

Whilst it would be wrong to suggest that Brazil was able to secure all its foreign policy objectives in this period, the achievements were substantial. Brazil had successfully opposed the United States on a matter of importance to both sides and had very extensively expanded the range of its international ties. Yet, as the 1970s progressed, the international environment was growing less favourable. It is to the growing external difficulties facing Brazil and the greater awareness of the limits of independence that we turn in the next chapter.

Capitalism and the State in US-Latin American Relations. Stanford: Stanford University Press, 1979, p. 307.

NOTA BIOGRÁFICA SOBRE ANTONIO FRANCISCO AZEREDO DA SILVEIRA

Antonio de Moraes Mesplé

*(Rio de Janeiro, 22 de setembro de 1917 –
Rio de Janeiro, 27 de abril de 1990)*

ANTONIO FRANCISCO AZEREDO DA SILVEIRA nasceu no Rio de Janeiro, então Distrito Federal, em 22 de setembro de 1917. O pai, Flávio da Silveira, exerceu dois mandatos de deputado federal pelo Distrito Federal: de 1915 a 1917 e de 1927 a 1929. A mãe, Léa Maria Azeredo da Silveira, era professora de canto e presidiu a Associação Mantenedora da Escola Barão do Rio Doce, situada no bairro de Botafogo, na cidade do Rio de Janeiro.

O avô materno, Antonio Francisco Azeredo, republicano histórico e constituinte de 1891, foi senador por Mato Grosso de 1897 a 1930. Jornalista na juventude, fundou o jornal *Diário de Notícias*, do Rio de Janeiro, no qual teve por sócio Rui Barbosa durante a transição da monarquia para a república. Depois do falecimento de Pinheiro Machado em 1915, transformou-se na figura dominante do Senado Federal, cuja vice-presidência exerceu de 1915 a 1930 (à época o vice-presidente da República presidia o Senado).

Sogro de Azeredo, o senador vitalício do Império Manuel Francisco Corrêa – bisavô de Silveira – foi ministro dos Negócios

Estrangeiros de 1871 a 1873 no Gabinete do Visconde do Rio Branco, o mais longo ministério da monarquia, responsável pela introdução da Lei do Ventre Livre, marco no processo de abolição gradual da escravatura.

Durante a *Belle Époque* e os *Twenties*, recorda Carolina Nabuco, as recepções na casa do Senador Antonio Azeredo e de sua esposa dona Bernardina (Sinhá), na Praia de Botafogo, estavam entre as maiores do Rio. Nelas reunia-se uma alta sociedade que emergira com a modernização da cidade, sob a presidência de Rodrigues Alves, e conheceria seu crepúsculo com a Revolução de 1930¹.

O embaixador Azeredo da Silveira era casado com a Sra. May Paranhos, filha de conceituado médico do Rio de Janeiro, com quem teve quatro filhos.

Tantos e tão variados laços com diferentes gerações da classe dirigente – da elite social, política, econômica e intelectual do país – deixaram sua marca em Azeredo da Silveira, personalidade extrovertida, sociável e com boa dose de autoconfiança. No dizer de Rubens Ricupero, “a política lhe corria nas veias”². Sua história pessoal e familiar fê-lo compreender, desde cedo, as vicissitudes da política, onde nada é definitivo e as conjunturas se encadeiam, muitas vezes contraditórias entre si. O próprio Silveira contou, em depoimento:

Desde criança sofri muita decepção política. [...] Era criança quando houve a Revolução de 1930. Vi toda a situação de meu avô reverter em sentido contrário. [...] Até

1 NABUCO, Carolina. *Oito Décadas*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2000. p. 104. Ver também PEREGRINO JUNIOR: *Quando eu era cronista social*, in *Manchete* n. 780, 1 de abril de 1967. “O Rio tinha então salões elegantes, que recebiam em dias certos. [...] No do Senador Antonio Azeredo [...] desfilavam os políticos e figuras ilustres da República Velha.” E ainda NEEDELL, Jeffrey D. *A Tropical Belle Époque: elite culture and society in turn-of-the century Rio de Janeiro*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987. p.91-93.

2 RICUPERO, Rubens. *A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017. p. 516.

a Revolução, eu estudava no Colégio Anglo-Americano, na sua época áurea. [...] Depois da Revolução, meu pai não tinha mais como pagar a escola. [...] Com 14 anos, comecei a trabalhar [...] no Banco Boavista. Meu pai foi preso várias vezes durante a Revolução de São Paulo, porque se colocou a favor dos paulistas. [...] Os policiais prenderam meu pai de armas na mão, embora eu fosse um menino e ele estivesse desarmado e não pretendesse agredir ninguém³.

JUVENTUDE, INGRESSO E EVOLUÇÃO NA CARREIRA DIPLOMÁTICA

Muito jovem Silveira prestou concurso para a Caixa Econômica Federal, onde teve ascensão rápida. Estudou Direito, até o segundo ano. Graças a relações familiares, foi contratado como auxiliar local pelo Consulado do Brasil em São Francisco. Permaneceu nos Estados Unidos dos 20 aos 24 anos. Fez cursos em Stanford e na Universidade da Califórnia.

Em 1941, regressou ao Rio de Janeiro. Prestou concurso de provas e títulos para a carreira diplomática, sendo nomeado cônsul de terceira classe em dezembro de 1943. Transferido para Havana – seu primeiro posto como diplomata –, foi promovido a segundo-secretário em abril de 1947. Na capital cubana, destacou-se na delegação do Brasil à Conferência de Comércio e Emprego das Nações Unidas (CICE), quando surgiu o *General Agreement on Tariffs and Trade* - o GATT. Removido para a Embaixada em Buenos Aires em 1949, serviu na Argentina até 1950, ano em que voltou à Secretaria de Estado, sendo lotado no Departamento de Administração (DA).

Seria o início de longo envolvimento com os temas administrativos do Itamaraty. Foi sucessivamente chefe da Divisão do Pessoal

3 SPEKTOR, Matias (org.). *Azeredo da Silveira: um depoimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 19-21.

(1958-1959); e chefe do Departamento de Administração em dois períodos (1959-1961 e 1963-1965). Antes, integrara em 1952 a comissão de estudo e planejamento do edifício do Ministério das Relações Exteriores (MRE) – projeto jamais executado, em razão da mudança da capital; e a comissão para a reforma dos serviços da Secretaria de Estado e dos quadros do MRE.

Foi também auxiliar de gabinete do ministro Vicente Rao (1953-1954), que o promoveu a primeiro-secretário (dezembro de 1953). Em maio de 1959, recebeu o título de conselheiro. E em dezembro daquele mesmo ano, foi promovido a ministro de segunda classe.

No exterior, serviu na Embaixada em Madri (1954-1956); como cônsul em Florença (1956-1957); e na Embaixada em Roma (1957-1958). Em maio de 1961, foi nomeado cônsul-geral em Paris, cargo que exerceria até junho de 1963.

Em janeiro de 1964, quando exercia pela segunda vez a chefia do Departamento de Administração, foi promovido a ministro de primeira classe pelo presidente João Goulart.

UM EMBAIXADOR POLÍTICO POR EXCELÊNCIA

A longa passagem pelos serviços administrativos do Itamaraty não esmaeceu em Silveira a preocupação política. Ao receber o título de conselheiro, usou pela primeira vez um neologismo que se tornaria palavra corrente nos seus anos como ministro de Estado: “*O Brasil é um país insatelitizável*”.(grifo meu)

Em 1965, na fase de maior alinhamento diplomático brasileiro com os Estados Unidos, quando ocorreu o envolvimento direto do Brasil na operação militar na República Dominicana, surgiu a ideia de uma força permanente de intervenção – a Força Interamericana de Paz (FIP) –, que o governo do marechal Castello Branco apoiava com determinação.

Aconteceu então algo incrível, revelaria Luiz Felipe Lampreia. Azeredo da Silveira, que era chefe do Departamento de Administração do Itamaraty (portanto um funcionário de terceiro escalão), foi designado secretário-geral da Conferência de Chanceleres, que seria realizada no Rio de Janeiro em dezembro de 1965, e resolveu assumir posição oposta à do governo. Nada mais, nada menos. Com audácia e coragem, saiu percorrendo a América Latina, a pretexto de preparar a conferência, mas na verdade fazendo proselitismo contra a FIP. Acompanhei-o num périplo que incluiu Chile, México, Colômbia, Argentina e Uruguai, justamente os países que maior resistência de princípios opunham à ideia. Suas colocações eram música para os ouvidos dos interlocutores e Silveira foi recebido pelos presidentes de todas as nações que visitou. No final, a conferência do Rio nem chegou a examinar em profundidade do assunto, que felizmente foi arquivado para sempre⁴.

Em 1966, Silveira foi transferido para Genebra, como delegado brasileiro junto ao GATT e a outros organismos das Nações Unidas lá sediados. Foi o seu primeiro posto de embaixador. Destacou-se entre os diplomatas que discutiam os fundamentos de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), tema que ganharia enorme relevância na década seguinte, precisamente em seu período como ministro de Estado das Relações Exteriores.

Do final de janeiro até fins de março de 1968, Silveira teve papel saliente na II UNCTAD, reunida em Nova Déli. Foi eleito presidente do Grupo dos 77 e discursou – em nome dos países em desenvolvimento – na sessão de encerramento da conferência. Sua atuação impressionou vivamente o chanceler Magalhães Pinto, que o convidou em setembro daquele mesmo ano para ocupar a Secretaria-Geral do Itamaraty, em substituição ao

4 LAMPREIA, Luiz Felipe. *O Brasil e os ventos do mundo: memórias de cinco décadas na cena internacional*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010. p. 50-51.

embaixador Mário Gibson Barboza, removido para a Embaixada em Washington.

Durante quase quatro meses, Silveira empreendeu, com seus auxiliares mais chegados, ampla reflexão sobre as grandes linhas estratégicas da política externa brasileira. Lampreia, um dos participantes daquele exercício intelectual, assim resumiu suas conclusões:

A estratégia que Silveira definiu finalmente consistia em ter as melhores relações com os Estados Unidos, mas reforçando as 'diagonais' estabelecidas (Japão, França, Grã-Bretanha e Alemanha) e novas (África e China), que nos permitiriam sair de uma configuração de dependência.

Essa estratégia, completa Lampreia, tomaria corpo na gestão de Silveira no Itamaraty, durante o governo Geisel⁵.

Sua adoção no final de 1968 foi abortada pela edição do Ato Institucional nº 5 e o veto do sistema militar à nomeação de Silveira para a Secretaria-Geral do Itamaraty. Jamais ficaram absolutamente claras as circunstâncias em que esse veto ocorreu. No depoimento ao CPDOC, Silveira apontou o chanceler Magalhães Pinto como o verdadeiro responsável pelo episódio:

Ele não tinha mesmo a intenção de me nomear. [...] Foi um problema artificial criado pelo Magalhães Pinto. [...] Só não conseguiu me entregar porque o presidente Costa e Silva me apoiou [e] foi muito generoso comigo. Costa e Silva me convidou para ser embaixador na Argentina e me disse: 'Não diga nada a ninguém'⁶.

5 LAMPREIA, L. F. *op. cit.*, p. 57-58.

6 SPEKTOR, M. *op. cit.* p. 56.

EMBAIXADOR EM BUENOS AIRES

A Argentina que Silveira reencontraria como embaixador, em fevereiro de 1969, era um país muito diferente daquele em que servira como segundo-secretário duas décadas antes, no apogeu do peronismo.

Nos idos de 1949, de 1950, a Argentina, enriquecida pelos enormes ganhos de seu comércio exterior durante a Segunda Guerra Mundial, via-se a si mesma como uma “potência emergente”, cuja vocação internacional não se limitava a liderar a América do Sul como também uma união das nações latinas, em posição de independência – a “Terceira Posição” – diante dos dois grandes blocos geopolíticos que se haviam formado após o início da Guerra Fria. Na virada dos anos 1970, o país fora tomado por profunda crise política e social. Em maio de 1969, o chamado *Cordobazo* como que representou um ponto de inflexão na situação política argentina, selando a sorte do governo militar chefiado desde 1966 pelo general Juan Carlos Onganía, a quem Silveira apresentara suas cartas credenciais.

Num par de décadas, o crescimento quase ininterrupto da economia brasileira havia alterado significativamente a correlação de forças entre os dois países. Não demoraria o momento em que o PIB do Estado de São Paulo suplantaria o conjunto da economia argentina. Inconformado com essa mudança histórica, importante segmento da classe dirigente argentina perfilhava uma visão de mundo declinista, identificando no alinhamento do Brasil com os Estados Unidos, nos anos da Segunda Guerra Mundial, a causa mediata dessa grande transformação.

Vindo de Genebra, Silveira estivera intensamente envolvido na discussão de grandes questões globais entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Representara o Brasil na negociação do Tratado de Não Proliferação Nuclear e na

II UNCTAD. Tinha agora de lidar com a lógica de uma balança de poder regional. Recém tivera início a negociação do Tratado da Bacia do Prata.

Embora a Bolívia, o Paraguai e o Uruguai também sejam, evidentemente, países importantes para nós, avaliou Silveira, era uma negociação que sendo entre cinco países, tinha uma força bilateral extraordinária, no sentido de que a confrontação do Brasil era com a Argentina [...]»⁷.

Todavia, nenhum outro tema demandaria tanto esforço de negociação da Embaixada em Buenos Aires, durante os cinco anos da missão de Silveira na Argentina, quanto o aproveitamento hidrelétrico do rio Paraná.

Conceitualmente – Silveira confessou em seu depoimento – ele fora contra o projeto binacional de Itaipu. Defendia a construção de outra hidrelétrica, Ilha Grande (Umuarama), em território brasileiro. À frente da Embaixada em Buenos Aires, não lhe restou outro caminho senão desenvolver vigorosa diplomacia pública para contestar os argumentos de uma corrente de opinião ultranacionalista e antibrasileira, liderada pelo almirante Isaac Rojas, ex-vice-presidente em dois governos militares. Autor de inúmeros livros, Rojas denunciava a existência de uma ofensiva brasileira na Bacia do Prata. Levantava, ainda, argumentos ecológicos catastrofistas contra a construção daquela que seria a maior hidrelétrica do mundo, a montante do território argentino.

Em março de 1972, por ocasião da visita do general Alejandro Lanusse ao Brasil, foi assinada uma declaração conjunta que enaltecia a necessidade de cooperação entre todos os países latino-americanos, inclusive no aproveitamento de recursos naturais, visando a um desenvolvimento harmônico do continente. A visita do presidente Lanusse contribuiu para aliviar temporariamente a

7 SPEKTOR, M. *op. cit.* p. 60.

tensão entre as duas nações vizinhas. Entretanto, novas pressões sobre o governo militar argentino reclamavam um posicionamento mais firme na defesa do princípio da consulta prévia no uso de recursos naturais compartilhados. Negociações entre os chanceleres brasileiro e argentino à margem da Assembleia Geral da ONU, em setembro de 1972, conduziram a um acordo final, mediante o qual foi reafirmado o direito brasileiro de construir a hidrelétrica de Sete Quedas (depois Itaipu) conjuntamente com o Paraguai. Em contrapartida, o Brasil se comprometia a tornar públicos pormenores técnicos das obras realizadas no curso dos rios internacionais, com a garantia de que tais informações não seriam utilizadas para impedir ou retardar as obras. Contudo, logo depois da posse do presidente peronista Héctor Campora em maio de 1973, a Chancelaria argentina denunciaria o Acordo de Nova Iorque, objeto de uma resolução da Assembleia Geral da ONU.

MINISTRO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Quando Silveira foi recebido pelo general Ernesto Geisel em 5 de dezembro de 1973, na antiga residência do ministro da Agricultura no Jardim Botânico do Rio de Janeiro, a Argentina foi o primeiro tema levantado pelo futuro chefe de Estado. Geisel mencionou que havia lido extenso trabalho sobre a Argentina elaborado por Silveira para o Itamaraty, cuja qualidade apreciara. Em duas horas e meia de conversa, foi discutida vasta gama de assuntos relacionados com a política externa.

Conversamos muito sobre a América Latina, relatou Silveira. Mostrei a ele como a posição do Brasil na América do Sul era desafiante, que nosso desafio na América do Sul era procurar ter programas de cooperação com todos os países e sermos equitativos. E concluiu: Só seremos ouvidos

*se tivermos alguma coisa a dizer sobre a América do Sul, sobre a América Latina*⁸.

Silveira discorreu por igual sobre qual deveria ser, a seu ver, a política brasileira para a África. Defendeu uma abertura para a Europa Ocidental, dentro de uma lógica de equilíbrio, e também para a Ásia.

Muito próximo de Silveira, Luiz Felipe Lampreia, embora não estivesse presente ao encontro do Jardim Botânico, acrescentou alguns dados importantes:

*Silveira explicou-lhe como a nossa política externa tinha-se fossilizado em apoios imutáveis às causas mais retrógradas - como Taiwan, a África do Sul do apartheid ou o Portugal salazarista. De como nossa postura tinha levado o Brasil a um distanciamento desvantajoso em relação aos vizinhos latino-americanos. De como o esforço de ser equidistante para poder ajudar a mediar o conflito entre Israel e o mundo árabe havia-se revelado inócuo*⁹.

Aquela não foi a única conversa entre Geisel e Silveira. Em seu depoimento ao CPDOC, Geisel admitiu que manteve vários encontros com Silveira: “Eu o conhecia de nome e pedi-lhe para vir ao Jardim Botânico conversar comigo. Conversamos vários dias, e no fim resolvi convidá-lo para o ministério¹⁰.”

A gestão de Azeredo da Silveira no Itamaraty foi marcada por nova orientação da política externa brasileira – o chamado “Pragmatismo Ecumênico e Responsável”¹¹.

8 SPEKTOR, M. *op. cit.* p. 81-82.

9 LAMPREIA, L.F. *op. cit.* p. 73-74.

10 D'ARAUJO, Maria Celina e CASTRO; Celso. (orgs.). *Ernesto Geisel*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997. p. 265.

11 Sobre a gestão de Azeredo da Silveira no Itamaraty, ver: BELOCH, Israel e ABREU, Alzira Alves de. *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1984. v. V, p. 5449-5452.

Em abril de 1974, o Brasil foi o primeiro país a reconhecer o novo governo português que pusera fim à ditadura de Marcelo Caetano, o sucessor de António de Oliveira Salazar – a mais antiga de toda a Europa Ocidental. Em discursos na ONU ou em outros foros internacionais, Silveira manifestou o repúdio do Brasil ao colonialismo e ao racismo, nomeadamente ao regime do *apartheid*, vigente na África do Sul. Defendeu, ainda, a descolonização da antiga Rodésia (o atual Zimbábue) e o fim da ocupação ilegal do Sudoeste Africano (hoje a Namíbia) pela África do Sul.

Ainda em 1974, o Brasil estabeleceu relações diplomáticas com a República Popular da China. Foram também assinados acordos com a Bolívia para a compra de gás natural e a implantação de projetos industriais no lado boliviano da fronteira.

Ganharam nova dimensão as relações com o mundo árabe.

Azeredo da Silveira recebeu em setembro de 1974 o chanceler da Arábia Saudita, ocasião em que o Brasil se pronunciou pela primeira vez a favor da retirada de Israel dos territórios árabes ocupados e do reconhecimento dos direitos do povo palestino. Preocupado em abrir novos mercados, o Brasil estabeleceu relações diplomáticas em 1974 com os Emirados Árabes Unidos e o Sultanato de Omã. Eram todos países exportadores de petróleo, portanto parceiros indispensáveis na nova conjuntura internacional de aumento de preços, sob a liderança da OPEP. No ano seguinte, o Brasil instalou uma embaixada residente no Kuwait, a primeira em todo o Golfo Pérsico, e estabeleceu relações com a Palestina. A Organização para a Libertação da Palestina (OLP) foi autorizada a designar representante em Brasília.

Na ONU, a delegação brasileira à VII Sessão Especial da Assembleia-Geral votou a favor da Resolução no. 3379 (10 de novembro de 1975) que qualificava o sionismo de uma forma

de racismo, adotando postura análoga em relação ao regime do *apartheid* na África do Sul.

Em viagem aos Estados Unidos, onde participou de reunião de chanceleres da Organização dos Estados Americanos (OEA) em Washington, Silveira encontrou-se com o secretário de Estado Henry Kissinger e foi recebido, em 29 de setembro de 1974, no Salão Oval da Casa Branca, pelo presidente Gerald Ford, com quem conversou sobre as relações bilaterais e também sobre questões hemisféricas e temas globais.

Em junho de 1975, Azeredo da Silveira assinou em Bonn o Acordo Nuclear Brasil-Alemanha, o qual previa a construção e instalação de oito centrais nucleares, de uma usina de enriquecimento de urânio e de empresas para a fabricação e reprocessamento de combustível atômico e prospecção de minérios. Naquele mesmo mês, Silveira realizou visitas oficiais à França, Reino Unido e Itália, estabelecendo mecanismos de consulta de alto nível com aqueles três países para o exame periódico de questões de interesse comum, nos planos mundial e bilateral. Em Paris, Silveira representou o Brasil na abertura da Conferência sobre a Cooperação Econômica Internacional (CCEI), na qual dezenove países em desenvolvimento e oito países industrializados se reuniram para um exercício de reflexão sobre energia, matérias primas, o desenvolvimento econômico e as questões financeiras internacionais.

O relacionamento com a África passou a ser uma das prioridades da política externa brasileira. Com gestos políticos fortes, o Brasil aproximou-se das novas repúblicas que foram surgindo, uma após outra, nas antigas colônias de Portugal.

Em 18 de julho de 1974, o Brasil reconheceu – dois meses antes de Portugal – a independência da Guiné-Bissau, apoiando o ingresso daquela ex-colônia portuguesa na ONU.

Em 27 de fevereiro de 1975, o Brasil estabeleceu relações formais com o governo de transição instalado em Luanda. Foi o único país do mundo a manter, com o título de Enviado Especial, um representante diplomático em Angola durante todo o período transicional. Em 11 de novembro de 1975, o Brasil foi o primeiro país a reconhecer a independência de Angola e, como sua autoridade legítima, o governo com sede na capital, Luanda, formado pelo Movimento Popular pela Libertação de Angola (MPLA), o movimento de libertação nacional apoiado pela URSS e por Cuba.

No mesmo ano, o Brasil reconheceu a independência e estabeleceu relações diplomáticas com Moçambique.

Em fevereiro de 1976, o secretário de Estado Henry Kissinger visitou oficialmente o Brasil, firmando com Silveira memorando de entendimento que determinava a realização de consultas semestrais entre os dois países sobre problemas relativos à política externa ou qualquer questão específica que viesse a ser levantada por uma das partes.

Em setembro daquele ano, o presidente Ernesto Geisel realizou a primeira visita de um chefe de Estado brasileiro ao Japão, marco no relacionamento bilateral. Foram assinados importantes acordos visando a aumentar o investimento japonês no Brasil, especialmente no projeto Grande Carajás. Merece destaque a instituição do Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER), origem da expansão do agronegócio na Região Centro-Oeste.

Com a posse de Jimmy Carter na presidência dos Estados Unidos, em 20 de janeiro de 1977, as relações com Washington atravessaram período difícil, marcado por divergências entre os dois governos.

No final de janeiro de 1977, o vice-presidente Walter Mondale visitou a República Federal da Alemanha (RFA), externando a posição da Administração Carter contrária ao Acordo Nuclear concluído pela RFA com o Brasil. Não bastasse, em 7 de fevereiro o novo secretário de Estado, Cyrus Vance, sugeriu publicamente que o Brasil e a RFA suspendessem temporariamente a execução do acordo. E no final de fevereiro, em visita a Brasília, o ministro do Exterior da Holanda, país associado à Alemanha e ao Reino Unido no consórcio URENCO, responsável pelo fornecimento de urânio enriquecido às centrais nucleares Angra I e Angra II, tentou negociar a devolução do urânio depois de usado, proposta rejeitada pelas autoridades brasileiras.

No início de março de 1977, foi lido no Congresso norte-americano relatório produzido pelo Departamento de Estado sobre a situação dos direitos humanos em vários países, entre os quais o Brasil. A Embaixada americana em Brasília encaminhou formalmente cópia do citado relatório ao Itamaraty, que prontamente a devolveu.

Em represália, o governo brasileiro denunciou o acordo de assistência militar firmado em 1952 com os Estados Unidos, abrindo mão de uma ajuda de US\$ 50 milhões durante o exercício de 1977. O clima continuaria tenso com a malsucedida visita de trabalho a Brasília do subsecretário de Estado Warren Christopher, que renovou as pressões contrárias ao Acordo Nuclear Brasil-RFA.

A partir de maio de 1977, haveria certo distensionamento nas relações com os Estados Unidos, com a visita ao Brasil de um alto funcionário do Departamento de Estado, o secretário de Estado Assistente para Assuntos Interamericanos Terence Todman. No mês de junho, a Sra. Rosalyn Carter, esposa do presidente Carter, foi recebida pelo presidente Geisel. E em março de 1978, o próprio presidente Carter efetuará visita oficial ao Brasil.

Além dos compromissos oficiais, Carter manteve encontro com personalidades representativas da Igreja, da sociedade civil e do empresariado, como os cardeais Dom Paulo Evaristo Arns e Dom Eugênio Salles; o presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, Raymundo Faoro; e os empresários José Mindlin, Cláudio Bardella e Marcos Vianna.

No plano regional, foi assinado em julho de 1978, em Brasília, o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA ou Pacto Amazônico), uma iniciativa de Silveira implementada pelo Embaixador João Hermes Pereira de Araújo com a colaboração do então Conselheiro Rubens Ricupero. Esse tratado foi um marco na política externa brasileira, servindo de contraponto ao Pacto Andino, constituído em 1969 pelo Tratado de Cartagena. Pela primeira vez, o Brasil transferia para sua fronteira setentrional parte da atenção antes concentrada quase exclusivamente no Cone Sul. Seis dos dez países com os quais o Brasil faz fronteira estavam entre os signatários, sem esquecer o Equador, com o qual o Brasil tivera uma contiguidade territorial no passado.

No curso de 1978, prosseguiram as negociações com a Argentina visando à compatibilização das hidrelétricas de Itaipu e Corpus. Quando parecia que as negociações caminhavam para um acordo definitivo, técnicos brasileiros e paraguaios levantaram, inesperadamente, a possibilidade de instalação em Itaipu de duas turbinas adicionais, além das dezoito previamente acordadas. Tiveram o apoio do ministro de Minas e Energia, Shigeaki Ueki, e do presidente da Itaipu Binacional, Costa Cavalcanti. Ambos convenceram o presidente Geisel de sua necessidade, o que fez surgir verdadeiro impasse. Só em agosto de 1979, já no governo do general João Baptista de Figueiredo, o sucessor de Silveira, embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro, conseguiria chegar a um acordo tripartite com o Paraguai e a Argentina, a qual concordou

com a instalação das duas turbinas adicionais enquanto Corpus não fosse construída.

EMBAIXADOR EM WASHINGTON E LISBOA

Em 10 de janeiro de 1979, o general Figueiredo manteve com Silveira a mais longa de suas entrevistas com ministros do presidente Geisel. Muitos admitiram que tal deferência poderia ser o prenúncio da manutenção de Silveira à frente do Itamaraty. Segundo Luiz Felipe Lampreia, esse era intimamente o desejo do chanceler¹². Aos jornalistas Silveira lembrou que seu pai, preso pelo Governo Provisório de Getúlio Vargas por haver apoiado a Revolução de São Paulo, fora amigo próximo do general Euclides de Figueiredo, o pai do futuro presidente, chefe do estado-maior paulista, em 1932.

Primo de Figueiredo, o general Octavio Aguiar de Medeiros, ministro-chefe do SNI, apoiaria fortemente o nome de seu contraparente, o embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro, para o lugar de Silveira. Definida a escolha de Guerreiro para o Itamaraty, e feito convite ao advogado e ministro cessante Luiz Gonzaga do Nascimento Silva para a Embaixada em Paris, Silveira foi designado embaixador do Brasil nos Estados Unidos¹³.

Em maio de 1983 foi transferido para a Embaixada do Brasil em Portugal, ocupando o cargo até 1985. Em dezembro daquele ano, foi transferido para o Quadro Especial do Serviço Exterior, o que de acordo com a legislação à época vigente, o impedia de receber nova missão permanente no exterior. Em setembro de 1987, ao

12 Sobre o desejo de Silveira de permanecer à frente do Itamaraty no governo Figueiredo, ver: LAMPREIA, L.F. op. cit., p. 103.

13 Sobre o apoio do general Octavio de Medeiros à escolha de Guerreiro, ver: SPEKTOR, M. op. cit. p. 314. Em seu depoimento, Silveira esclarece que Guerreiro era conchudado de um irmão de Medeiros. Ver também: RICUPERO, R. op. cit., p. 541.

completar 70 anos de idade, foi aposentado compulsoriamente. Faleceu no Rio de Janeiro em 27 de abril de 1990.

De maio de 1979 a março de 1982, Silveira concedeu ao CPDOC longa entrevista sobre seu período à frente do Itamaraty. As declarações de Silveira foram colhidas pelas professoras Maria Regina Soares de Lima e Monica Hirst. Em 2010 essa entrevista foi publicada em livro, organizado por Matias Spektor¹⁴. Antes, em maio do ano 2000, o embaixador Dário Moreira de Castro Alves pronunciou discurso resumindo, em poucas palavras, a vida de Antonio Azeredo da Silveira, seu colega e amigo, de forma bastante completa e muito pungente¹⁵.

14 SPEKTOR, M. *op. cit.* Disponível em: <http://silveiradepoimento.com.br/site>, [s. d.].

15 SILVEIRA, Flávio Azeredo da. *Palavras do Embaixador Dário Moreira de Castro Alves na homenagem prestada pelo Instituto Rio Branco, do Ministério das Relações Exteriores.* Disponível em: <http://www.editionsfads.ch/publications_portugues.html>. Genebra: <www.editionsfads.ch>, [s. d.].



BIBLIOGRAFIA*

ABDENUR, R.; SARDENBERG, R. M. Notas sobre as Relações Norte-Sul. Trabalho apresentado no Seminário Internacional sobre o Relatório Brandt e seus desdobramentos na América Latina, Canela, RS, 7 a 9 de agosto de 1980.

ALBUQUERQUE, José G. (org.). *Crescimento, modernização e política externa*. Sessenta anos de política brasileira: 1930-1990. São Paulo: Cultura, 1996.

AMADO, R. *Araújo Castro*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

ARINOS FILHO, Afonso. *Diplomacia Independente: um legado de Affonso Arinos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

BANDEIRA, Moniz. *O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1987.

BANDEIRA, Moniz. *Estado nacional e política internacional na América Latina: a continente nas relações Argentina-Brasil: 1930-1992*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.

* Agradecimento especial ao Ministro Paulo Roberto de Almeida por sua contribuição na organização desta bibliografia.

BANDEIRA, Moniz. *Relações Brasil-Estados Unidos no contexto da globalização: a rivalidade emergente*. São Paulo: Senac, 1999.

BARBOZA, Mário Gibson. *Na diplomacia, o traço todo da vida*. Rio de Janeiro: Record, 1992.

BARRETO FILHO, Fernando Paulo de Mello. *Os sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil – 1964-1985*. v. 2. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

BELOCH, Israel e ABREU, Alzira Alves de. *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1984. v. V, p. 5449-5452.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de política exterior do Brasil*. Brasília: MRE. n. 1., mar./abr./maio/jun. 1974, p. 30.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores*. Brasília: (AHMRE).

BROOKE, Jim. Dateline Brazil: southern superpower. *Foreign Policy*. Fall 1981, p. 167-180.

BUENO, Clodoaldo. A política multilateral brasileira. In: CERVO, Amado L. *O desafio internacional*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

CAMARGO, Aspásia; GÓES, Wálder de. *O drama da sucessão*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984.

CAMARGO, Sonia; OCAMPO, José. *Autoritarismo e democracia na Argentina e no Brasil: uma década de política exterior*. São Paulo: Convívio, 1988.

CAMILIÓN, Oscar. *Memórias políticas de Frondizi a Menem: 1956-1990*. Buenos Aires: Planeta, 1999.

- CAMPOS, Roberto. *Lanterna na popa*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.
- CARNEIRO, Dionísio. Crise e esperança: 1974-1980. In: ABREU, Marcelo de Paiva (ed.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana (1889-1989)*. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 295-322.
- CASTRO, J. A. de Araújo. *Palestra no Colégio Interamericano de Defesa*. Washington D.C.: 14 maio 1969.
- CASTRO, J. A. de Araújo. *Conferência no Colégio Interamericano de Defesa*. Washington D.C.: 11 dez. 1970.
- CASTRO, J. A. de Araújo. O Congelamento do Poder Mundial. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 33, jan. 1972, p. 30.
- CASTRO, Celso; D'ARAUJO, Maria C. (orgs.) *Ernesto Geisel*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1997.
- CAVALCANTI, Geraldo Holanda. Introdução. In: *Miguel Ozório de Almeida: um depoimento*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.
- CAVALCANTI, Geraldo Holanda. Kissinger e o Brasil de Matias Spektor. *Revista de Política Externa*, v. 18, n. 3, dez./jan./fev., 2009.
- CERVO, Amado L. (org.). *O desafio internacional*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.
- CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2011*. Luiz Felipe de Seixas Corrêa; apresentação à terceira edição de Antonio de Aguiar Patriota. 3. ed. rev. e ampl. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012, p. 391-450.
- CORRÊA, Pio. *O mundo em que vivi*. São Paulo: Expressão e Cultura, 1995.

COSTA, Gino. *Brazil's foreign policy towards her neighbours during the Geisel years*. 1986. Tese (Doutorado) – Universidade de Londres, Londres.

COSTA, Sérgio Corrêa da. *A Diplomacia do Marechal* (Intervenção Estrangeira na Revolta da Armada). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1979.

COSTA E SILVA, Alberto da. *Um Rio Chamado Atlântico. A África no Brasil e o Brasil na África*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2003.

CUNHA, Vasco Leitão da. *Diplomacia em alto mar*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2003.

DANESE, Sérgio F. *Diplomacia presidencial*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017.

D'ARAÚJO, Maria Celina & CASTRO, Celso. (orgs.) *Dossiê Geisel*. 2ª Ed. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2002.

D'ARAÚJO, Maria Celina & CASTRO, Celso. (orgs.) *Ernesto Geisel*. 2ª Ed. Rio de Janeiro. Editora FGV, 1997.

FALCÃO, Armando. *Geisel: do tenente ao presidente*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1995.

FERREIRA, Oliveiros S. As forças armadas como instrumento de política externa. *Política e Estratégia*, v. 4, n. 4, 1986.

FERREIRA, L. F. *A política latino-americana do governo Geisel*. 1993. Tese (Mestrado) – PUC, Rio de Janeiro.

FONSECA, Gelson. Mundos diversos, argumentos afins: aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável. In: FONSECA, Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 293-352.

FONSECA, Gelson. Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de. *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. Volume 1: crescimento, modernização e política externa. São Paulo: NUPRI/USP; Cultura Editores Associados, 1996, p. 299-336.

FONSECA, Gelson. O pragmatismo responsável e a Guerra Fria. In: FONSECA, Gelson. *A Legitimidade e outras questões internacionais – Poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 321-352.

FONTAINE, Roger Warren. *The foreign policy-making process in Brazil* (PhD.). The Johns Hopkins University, 1970.

GALL, Norman. *The Rise of Brazil*. Commentary. Jan. 1977.

GASPARI, Elio. *A Ditadura Derrotada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

GASPARI, Elio. *A Ditadura Derrotada*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2014. 544 p.

GÓES, Walder. *O Brasil do General Geisel*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1978.

GONÇALVES, Williams da S.; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. *Estudos Históricos*, v. 6, n. 12, 1993, p. 211-246.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Lembranças de um empregado do Itamaraty*. São Paulo: Siciliano, 1992.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra*, 4 de setembro de 1981.

HASLAM, Jonathan. *No virtue like necessity: realist thought in international relations since Machiavelli*. New Haven: Yale University Press, 2002.

HIRST, Mônica. As Relações Brasil-Estados Unidos no Contexto da Nova Ordem Internacional. Trabalho apresentado no V Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Pesquisa em Ciências Sociais, Friburgo, out. 1981, p. 17-19.

HIRST, Mônica. O Brasil e o Caribe: os Primeiros Passos de Aproximação. Trabalho apresentado no Seminário América Latina e o Caribe, Bogotá, 20 a 21 de maio de 1982.

HIRST, Mônica; LIMA, Maria Regina Soares de. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, v. 82, n. 1, 2006, p. 21-40.

HIRST, Mônica; LIMA, Maria Regina Soares de. Estados Unidos y América Latina: Cerrando una Época en Decomposición. *Estudios Internacionales*, ano XIV, n. 56, out./dez., 1981, p. 547.

HURRELL, Andrew. Brazil as a regional great power: a study in ambivalence. In: NEUMANN, Iver. *Regional great powers in international politics*. London: St Martins Press, 1992, p. 16-49.

HURRELL, Andrew. *The theory of Brazilian foreign policy*. Mimeo: 1998.

HURRELL, Andrew. *The quest for autonomy: the evolution of Brazil's role in the international system, 1964-1985*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

IBGE. *Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988*. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia Brasileira. Palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda & Editores, 1999.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *O Brasil e os ventos do mundo: memórias de cinco décadas na cena internacional*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010. p. 50-51.

LANDRY, David M. Brazil's new regional and global roles. *World Affairs*, 137, summer 1974, p. 23-37.

LIGIERO, Luis F. *Políticas semelhantes em momentos diferentes: exame e comparação entre a política externa independente (1961-1964) e o pragmatismo responsável (1974-1979)*. 2000. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília.

LIMA, Maria Regina Soares de. Brasil e México na América Latina. Trabalho apresentado no Seminário Brasil-México, Rio de Janeiro, 5 a 6 de abril de 1982.

LIMA, Maria Regina Soares de. *The political economy of Brazilian foreign policy: nuclear energy, trade and Itaipu*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

LIMA, Maria Regina Soares de; MOURA, Gerson. A trajetória do pragmatismo: uma análise da política externa brasileira. *Dados. Revista de Ciências Sociais*, v. 25, n. 3, 1982, p. 349-363. Recebido para publicação em agosto de 1982.

LINZ, Juan J. The future of an authoritarian situation or the institutionalization of an authoritarian regime: the case of Brazil. In: STEPAN, Alfred (ed.) *Authoritarian Brazil*. New Haven: Yale University Press, 1973, p. 233-254.

LESSA, Antônio C. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 41, 1998, p. 29-41.

LESSA, Antônio C. *Brasil, Estados Unidos e Europa Ocidental no contexto do nacional desenvolvimentismo: estratégias de*

diversificação de parcerias, 1974-1979. 1994. Tese (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília.

LESSA, Antônio C. A vertente perturbadora da política externa durante o governo Geisel: um estudo das relações Brasil-Estados Unidos. *Revista de Informação Legislativa*, v. 35, n. 137, 1998.

LOVE, Joseph L. Economic ideas and ideologies in Latin America since 1930. In: BETHELL, Leslie (ed.). *Ideas and ideologies in twentieth century Latin America*. Cambridge University Press, 1996, p. 207-275.

MAIOR, Luiz Augusto P. Souto. O “pragmatismo responsável”. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de. *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. Volume 1: crescimento, modernização e política externa. São Paulo: NUPRI/USP; Cultura Editores Associados, 1996. p. 337-60.

MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. *Modelo Brasileiro de Desenvolvimento – Raízes do Milagre e Condições de sua Continuidade*. Rio de Janeiro: Editora Record. 1976.

MALAN, Pedro Sampaio; BONELLI, Regis. *Crescimento Econômico, Industrialização e Balanço de Pagamento: o Brasil dos anos 70 aos anos 80 – IPEA – Instituto de Planejamento Econômico e Social – Textos para discussão interna n. 80*. Rio de Janeiro, novembro de 1983.

MARINI, Ruy M. Brazilian Sub-imperialism. *Monthly Review*, v. 23, n. 9, fev. 1972, p. 14-24.

MARTINS, Carlos Estevam. A Evolução da Política Externa Brasileira na Década 1964-74. *Estudos Cebrap*, n. 12. 1975, p. 53-97.

MARTINS, Luciano. *Nação e Corporação Multinacional*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

MELLO, Leonel I. *Brasil, Argentina e a balança de poder regional: equilíbrio, preponderância ou hegemonia?* (1969-1986). 1991. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

MELO FRANCO, Afonso Arinos de. Discurso do senador Afonso Arinos sobre o Brasil e a questão de Angola na ONU. In: FRANCO, Álvaro da Costa (org.). *Documentos da Política Externa Independente*, V. I. Rio de Janeiro: FUNAG/CHDD, 2007.

MELO, Ovídio de Andrade. *Recordações de um removedor de mofo no Itamaraty*. Brasília: FUNAG, 2009.

MENDONÇA, Ariel M. de. *A geopolítica e a política externa do Brasil: a Ata das Cataratas e o equilíbrio de forças no Cone Sul*. 2004. Tese (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília.

METTENHEIM, Kurt von. *The Brazilian voter: mass politics in democratic transition (1974-1986)*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1995.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Primeiro Embaixador brasileiro em Luanda apresenta credenciais. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, v. III, n. IX, 1976, p. 97-98.

MIYAMOTO, Shiguenoli. *Do discurso triunfalista ao pragmatismo ecumênico* (geopolítica e política externa no Brasil pós-64). 1995. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

MOREIRA LIMA, Sérgio Eduardo. O Brasil e a Independência de Angola. In: MOREIRA LIMA, Sérgio Eduardo; SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. *Quarenta anos das relações Brasil-Angola: documentos e depoimentos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015. Texto adaptado.

MORTIMER, Robert A. *The third world coalition in international politics*. Boulder, Colo.: 1984.

NABUCO, Carolina. *Oito Décadas*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2000. p. 104.

NAZARIO, Olga. *Pragmatism in Brazilian foreign policy: the Geisel years, 1974-1979* (Ph.D.) (Doctor of Philosophy). Coral Gables: University of Miami, 1983.

NEEDEL, Jeffrey D. *A Tropical Belle Epoque: elite culture and society in turn-of-the century Rio de Janeiro*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987. p. 91-93.

O'DONNELL et alii. *Transições do regime autoritário: primeiras conclusões*. São Paulo: Vértice, 1987.

PENNA FILHO, Pio; LESSA, Antônio Carlos Moraes. O Itamaraty e a África: as origens da política africana do Brasil. *Estudos Históricos*, n. 39, 2007, p. 57-81.

PERRY, William. *Contemporary Brazilian Foreign Policy: the International Strategy of an Emerging Power*. Beverly Hills: Sage Publications, 1976.

PERRY, William. *Contemporary Brazilian Foreign Policy: the International Strategy of an Emerging Power. Foreign policy papers*, v. 2, n. 6. Beverly Hills: Sage Publications, 1976.

PINHEIRO, Leticia. Ao vencedor, as batatas: o reconhecimento da independência de Angola. *Estudos Históricos*, n. 39, jan./jun. de 2007, p. 83-120.

PINHEIRO, Leticia. *Foreign policy decision-making under the Geisel government: the president, the military and the foreign ministry*. 1994. Tese (Doutorado) – London School of Economics and Political Science, Londres.

PINHEIRO, Leticia. O pragmatismo responsável no arquivo do presidente Geisel. In: CASTRO, Celso; D'ARAUJO, Maria Celina

- (orgs.). *Dossiê Geisel*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002, p. 75-88.
- REUBEN, Edwin (ed.). *The challenge of the new international economic order*. Boulder, Colo.: 1981.
- RICUPERO, Rubens. *A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017. p. 516.
- ROETT, Riordan. Brazil ascendant: international relations and geopolitics in the late 20th century. *Journal of International Affairs*, v. 9, n. 2, Fall 1975, p. 139-154.
- ROETT, Riordan (ed.). *Brazil in the seventies*. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1976.
- ROETT, Riordan. *Brazil: Politics in a Patrimonial Society*. Revised edition. New York: Praeger Publishers, 1978.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. *África parceira do Brasil Atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI*. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2012.
- SARAIVA, José F. Sombra. *O lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.
- SARAIVA, Miriam. *A opção europeia no marco do Pragmatismo Responsável*. 1994. Tese (Mestrado) – PUC, Rio de Janeiro.
- SARDENBERG, Ronaldo M. A Política Externa do Brasil e a América Latina. Trabalho apresentado no Seminário sobre Novos Condicionantes das Relações Internacionais da América Latina, IRI-PUC/RJ, 1 a 3 de setembro de 1980, p. 5-6.
- SARDENBERG, Ronaldo M. *A evolução da política externa do Brasil nas duas últimas Décadas*, mimeo, junho de 1980, p. 21.

SAUVANT, Karl P. *The group of 77: evolution, structure, organization*. New York: 1981.

SILVA, Hélio. *O Poder Militar*. Porto Alegre: L&PM Editores Ltda., 1984.

SILVA, Márcia Maro da. *A independência de Angola*. Brasília: FUNAG, 2007.

SILVA, Raul Mendes; BRIGAGÃO, Clóvis (org.). *História das Relações Internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Cebri, 2002.

SINGH, J. S. *A new international economic order*. New York: 1977.

SCHNEIDER, Ronald. Brazilian foreign policy: a case study in upward mobility. *Interamerican Economic Affairs*, v. 27, n. 4, spring 1974, p. 3-25.

SCHNEIDER, Ronald. *Brazil: foreign policy of a future world power*. Boulder, Colorado: Westview, 1977.

SELCHER, Wayne (ed.). *Brazil in the international system: the rise of a middle power*. Boulder, Colo.: Westview, 1981.

SILVEIRA, A. F. Azeredo da. *Conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra*, Embaixador Antonio Francisco Azeredo da Silveira, Ministro de Estado das Relações Exteriores, Rio de Janeiro, 27 de maio de 1974.

SILVEIRA, A. F. Azeredo da. *Conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra*, Embaixador Antonio Francisco Azeredo da Silveira, Ministro de Estado das Relações Exteriores, Rio de Janeiro, 20 de setembro de 1978.

SILVEIRA, A. F. *Depoimento*. Rio de Janeiro: CPDOC, 1979/1980/1982, 2000. 22 tapes (20h 55'). Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc>>.

SILVEIRA, A. F. Azeredo da. Discurso de encerramento pronunciado pelo chefe da delegação brasileira, Embaixador A. F. Azeredo da Silveira. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. XI, n. 43-44, 1968, p. 96-101.

SILVEIRA, A. F. O Brasil e a nova ordem internacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 18, n. 69-72, 1975, p. 8.

SILVEIRA, A. F. First Ministerial Meeting of the Group of 77. Report of the Chairperson of the Co-ordinating Committee, Ambassador A.F. Azeredo da Silveira. Algiers, 10-25 October 1967. In: SAUVANT, Karl P. *The collected documents of the Group of 77*. New York: Oceana Publications, 1, 1989, p. 179-83.

SILVEIRA, A. F. *Organização do Ministério das Relações Exteriores: lições de uma experiência*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1966.

SILVEIRA, A. F. Ao deixar o cargo, Silveira analisa a política externa do governo Geisel. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, v. 20, n. 1, p. 39-44, 1979.

SILVEIRA, Flávio Azeredo da. *24 cartas de João Guimarães Rosa a Antonio Azeredo da Silveira*. Disponível em: <http://www.editionsfads.ch/publications_portugues.html>. Geneva: <www.editionsfads.ch>, [s. d.].

SILVEIRA, Flávio Azeredo da. *Palavras do Embaixador Dário Moreira de Castro Alves na homenagem prestada pelo Instituto Rio Branco, do Ministério das Relações Exteriores*. Disponível em: <http://www.editionsfads.ch/publications_portugues.html>. Geneva: <www.editionsfads.ch>, [s. d.].

SOUTO MAIOR, Luiz Augusto P. O “pragmatismo responsável”. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização*

e política externa, v. 1. 5ª ed. São Paulo: Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 1999, p. 337-360.

SPEKTOR, Matias. *Equivocal Engagement: Kissinger, Silveira and the Politics of US-Brazil Relations (1969-1983)* (Ph.D.). University of Oxford, 2007.

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

SPEKTOR, Matias. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 47, n. 2, nov. 2004, p. 191-222.

SPEKTOR, Matias. *Ruptura e legado: o colapso da cordialidade oficial e a construção da parceria entre o Brasil e a Argentina (1967-1979)* (Mestrado). Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

SPEKTOR, Matias. O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 45, v. 1, 2002, p. 117-145.

SPEKTOR, Matias (org.). *Azeredo da Silveira: um depoimento*. Rio de Janeiro: FGV, 2019; ISBN 978-85-225-0834-1. Disponível em: <<http://silveiradepoimento.com.br/site>>.

STUMPF, André Gustavo; PEREIRA FILHO, Merval. *Segunda Guerra: sucessão de Geisel*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1979.

TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. Ensaios sobre Economia Brasileira. 3ª ed. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1974.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro*. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2004.

ZAPPA, Ítalo. Conferência: *O Brasil e a África Subsaariana*. Conferência na Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 3 de julho de 1974.

ZAPPA, Ítalo. *Nova ordem mundial: aspectos políticos*. Revista Brasileira de Política Internacional, ano 18, n. 69-72, 1975, p. 83-88.

YOUNG, Jordan. *Brazil: emerging world power*. Malabar, Florida: Robert Krieger, 1982.



SOBRE OS AUTORES

Andrew James Hurrell

Professor Montague Burton de Relações Internacionais na Universidade de Oxford e *Fellow* no Balliol College. Hurrell é bacharel em Línguas Modernas pela St. John's College, em Cambridge (1977), mestre (1982) e doutor (1986) em Relações Internacionais pela St. Anthony's College da Universidade de Oxford. Conduziu pesquisas na área de teoria das relações internacionais, com particular atenção ao direito e instituições internacionais. Seus interesses de pesquisa incluem teorias de governança global, história do direito internacional, regionalismo comparativo e as relações internacionais das Américas, com especial referência ao Brasil.

Antonio de Moraes Mesplé

Ministro de Segunda Classe da Carreira de Diplomata. Serviu nas embaixadas em Paris, Tóquio, Manila, Kuwait, Abu Dhabi e na Cidade da Guatemala. Assessorou a Comissão Nacional da Verdade (CNV) e chefiou o Escritório de Representação do MRE em São Paulo (ERESP). Membro do Instituto Francês de Relações Internacionais (IFRI).

Gelson Fonseca Junior

Diplomata de carreira. Foi Embaixador do Brasil na ONU (1999-2003), e em Santiago do Chile (2003-2006), e Cônsul-Geral do Brasil em Madri (2006-2009) e no Porto (2012-2016). Mestre em Assuntos Latino-Americanos pela Georgetown University (EUA) e Doutor pela UFRGS. Foi professor do Instituto Rio Branco e é autor de diversos livros e artigos sobre relações internacionais e política externa brasileira. Atualmente é diretor do Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD) no Itamaraty do Rio de Janeiro.

Gerson Moura

Historiador, dedicado ao estudo da política externa brasileira contemporânea. Foi pesquisador do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGV), mestre pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ), em 1979, e doutor pela University College of London, em 1982, sob orientação de Leslie Bethell. Suas obras tornaram-se referências obrigatórias para o conhecimento de relações internacionais do Brasil entre as décadas de 30 e 50, dentre as quais destacam-se: “Autonomia na Dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942” (Editora Nova Fronteira, 1980) e “Relações exteriores do Brasil, 1939-1915: mudanças na natureza das relações Brasil-Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial” (FUNAG, 2012). Faleceu em 1992.

Luiz Augusto Pereira Souto Maior

Diplomata. Chefe de gabinete do ministro das Relações Exteriores Antonio Francisco Azeredo da Silveira (1974-1975). Participou de numerosas reuniões econômico-multilaterais, da

Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) em Genebra (1965 e 1966) e do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) (1973). Foi embaixador junto à Comunidade Econômica Europeia (CEE) (1977 a 1984), em Lima (1984-1990) e na Suécia (1987-1990). Aposentou-se em 1997, ao completar 70 anos.

Luiz Felipe de Seixas Corrêa

Embaixador. Vice-presidente do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). Presidente do Conselho Empresarial de Relações Internacionais da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN). Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores (1992 e 1999-2001). Representante na delegação permanente do Brasil em Genebra (2002-2005).

Maria Regina Soares de Lima

Doutora em Ciência Política – Vanderbilt University (1986), professora do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ – IESP/UERJ e coordenadora do Observatório Político Sul-Americano – OPSA/UERJ. Foi professora adjunta do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ, de 1976 a 2010, e professora do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, por cerca de vinte anos. Atua principalmente nos seguintes temas: política exterior brasileira, instituições políticas, economia política, política social e sistema internacional.

Matias Spektor

Professor adjunto de Relações Internacionais da Fundação Getúlio Vargas. É autor de “18 dias: quando Lula e FHC se uniram para conquistar o apoio de Bush” (Objetiva, 2014), “Kissinger e o Brasil” (Zahar, 2009), organizador de “Azeredo da Silveira: um

depoimento” (FGV, 2010) e coorganizador em três idiomas de “Origens da Cooperação Nuclear: uma história oral crítica entre Argentina e Brasil” (Woodrow Wilson International Center for Scholars e FGV, 2015). Foi pesquisador visitante na London School of Economics, no Council on Foreign Relations e no Woodrow Wilson International Center for Scholars, além de ocupar a Cátedra Rio Branco em King’s College. É doutor pela Universidade de Oxford.

Sérgio Eduardo Moreira Lima

Diplomata. Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. “Brazilian Student Leader” da Universidade da Califórnia Los Angeles, diplomado em língua inglesa pela Universidade de Cambridge, formado em Direito pela UERJ e mestre em Direito Internacional Público pela Universidade de Oslo. Serviu na Missão do Brasil nas Nações Unidas e nas Embaixadas em Washington, Lisboa e Londres. Foi Embaixador em Tel Aviv (cumulativo com Ramallah), Oslo e Budapeste. Foi Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) e é presidente da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).



Formato	15,5cm x 22,5cm
Mancha gráfica	12 x 18,3 cm
Papel (capa)	pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g
Fontes	Gentium Book Basic 20 (títulos) Gentium Book 14/15 (títulos) Chaparral Pro 11,5/15 (textos)