

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA**

***BRASIL, ESTADOS UNIDOS E EUROPA OCIDENTAL NO  
CONTEXTO DO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO:  
ESTRATÉGIAS DE DIVERSIFICAÇÃO DE PARCERIAS  
(1974 - 1979)***

**ANTONIO CARLOS MORAES LESSA**

Dissertação apresentada à Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em História.

Área de Concentração: História das Relações Exteriores do Brasil

Orientador:

Prof. Dr. Amado Luiz Cervo

Brasília, 1994.

***BRASIL, ESTADOS UNIDOS E EUROPA OCIDENTAL***

***NO***

***CONTEXTO DO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO:***

***ESTRATÉGIAS DE DIVERSIFICAÇÃO DE PARCERIAS***

***(1974 - 1979)***

ANTONIO CARLOS MORAES LESSA

## AGRADECIMENTOS

*Agradeço a todos aqueles que contribuíram com este trabalho e, em especial, ao Professor Doutor Amado Luiz Cervo, meu orientador.*

## RESUMO

BRASIL, ESTADOS UNIDOS E EUROPA OCIDENTAL NO CONTEXTO

DO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO: ESTRATÉGIAS DE

DIVERSIFICAÇÃO DE PARCERIAS

(1974 - 1979)

Antônio Carlos Moraes Lessa

Este estudo tem por objetivo fornecer uma avaliação de um dos principais motores da Política Externa implementada no governo do Presidente Ernesto Geisel (1974 -1979), qual seja, a estratégia de diversificação de vínculos externos.

Uma eficiente leitura do cenário internacional que emergia no início da década de 1970, caracterizado pela crise energética, pelo processo de distensão no plano político-estratégico entre as superpotências e pela configuração multipolar do poder mundial, permitiu aos formuladores da Política Exterior Brasileira a adoção de uma fórmula que aproveitasse a flexibilidade conjuntural para agir no sentido de minimizar sua vulnerabilidade externa e maximizar suas margens de autonomia, com vistas a uma inserção mais autônoma e criativa no sistema internacional.

Neste contexto, o estudo parte da medida de deterioração das relações Brasil - Estados Unidos, um processo que se desenvolve há anos, para avaliar o que se convencionou chamar à época como *Vertente Européia* do Pragmatismo Responsável, primeira reação à perda de qualidade das relações brasileiro-americanas e paradigma da estratégia adotada no âmbito da Política Exterior de se obter uma maior diversificação das parcerias externas, tanto no que toca aos fluxos de comércio quanto à construção de relações bilaterais mais igualitárias, pautadas por linhas de cooperação econômica, científica e tecnológica.

## ABSTRACT

BRAZIL, UNITED STATES AND WESTERN EUROPE IN THE  
CONTEXT OF NATIONAL-DEVELOPMENT: STRATEGIES  
TO DIVERSIFY PARTNERSHIPS

(1974 - 1979)

Antônio Carlos Moraes Lessa

The purpose of this study is to provide a general outline of one of the main Foreign Policy implemented during President Ernesto Geisel government (1974 - 1979), which is, the strategy of diversification of external bonds.

An adequate knowledge of the international scenery arising in the beginning of the 1970's, characterized by the energy crisis, by the detente process in the Political-strategic plan among the superpowers and by the multipolarized aspect of the world power, allowed the decision makers of the Brazilian Foreign Policy to adopt a formula that took advantage of the conjunctural flexibility to proceed with a view to minimize its external vulnerability and maximize its autonomy, aiming its autonomous and creative insertion in the international system.

In this context, this study begins with the deterioration of the Brazil-United States relationship - a process that is developing for years - to evaluate, what at time was called the European Slope of the Responsible Pragmatism- This was the first reaction to the loss of quality of the brazilian - american relationship and the paradigm of the strategy adopted in the ambit of the Foreign Policy to obtain a greater diversification of the foreign partnerships, both in relation to the flow of business and to built of a kind of more equalitarian bilateral relationship, based in economic, scientific and technological cooperation -

*Para Ednete, a  
quem tudo devo.*

## SUMARIO

<i>INTRODUÇÃO</i> .....	01
<i>CAPITULO 1 - Condicionantes Históricas do Nacional-Desenvolvimentismo sob Geisel</i> .....	04
1.1 - A Erosão da Ordem Mundial do Pós-guerra .....	04
1.2 - A Conjuntura Internacional dos anos 1970: instabilidade e mudanças .....	06
1.3- O choque do petróleo e a crise econômica mundial .....	07
1.4 - A conjuntura internacional e a política externa brasileira .....	09
1.5 - As fases da Política Externa Brasileira de Castelo Branco a Médici (1964 - 1974) .....	11
1.6 - O II Plano Nacional de Desenvolvimento e suas conjunções com a Política Externa .....	16
1.7 - As bases materiais da Política Externa sob Geisel.....	22
<i>CAPITULO 2 - A "vertente perturbadora" do Nacional-desenvolvimentismo:Relações Brasil-Estados Unidos(1974-1979)</i> .....	29
2.1 - Relações Brasil - Estados Unidos: condicionamentos do Nacional-desenvolvimentismo geiseliano .....	29
2.2 - A natureza conflitiva das relações Brasil - Estados Unidos 33	
2.3 - Relações econômicas.....	39
2.4 - Relações políticas .....	46
2.4.1 - A medição das divergências (1974 - 1977).....	53
2.4.2 - Os difíceis anos Carter (1977 - 1979) .....	58
2.4.3 - A Distensão Necessária (1977 - 1979) .....	62

*CAPITULO 3 - A "vertente redentora." do Nacional-  
desenvolvimento:Relações Brasil - Europa  
Occidental(1974  
- 1979) ..... 66*

3.1 - Relações Brasil - Europa Occidental : síntese dos caminhos do Nacional-desenvolvimentisnío.....	66
3.2 - A otmflutmcxa. de interesses .....	70
3.3 - A operacionalizaçSo da confluência de interesses - (1974 -1977) .....	77
3.4-0 aspecto politico da Vertente Européia .....	81
3.5 - Brasil e RFA: Identidade de Pragmatismos.....	84
3.6-0 esgotamento da Vertente Européia (1977 - 1979) ...	88

*CAPITULO 4-0 balanço das Vertentes: resultados da estratégia de diversificação de parcerias.... 92*

4.1 - Terceiros cenários para atuação da estratégia de diversificação de parcerias .....	92
4.2 - Extremo Oriente .....	94
4.3 - Países Socialistas .....	96
4.4- Oriente Médio .....	98
4.5 - África.....	99
4.6 - América Latina - América do Sul .....	101

*CONCLUSÃO ..... 107*

*BIBLIOGRAFIA..... 113*

1 - Livros .....	113
2 - Artigos.....	115
3 - Material não-publicado.....	117
4 - Documentos.....	118
5 -Jornais .....	118

## Introdução

A ação internacional do governo do Presidente Ernesto Geisel (1974 - 1979) pautou-se por objetivos claros: perseguir os elementos necessários para a consecução do projeto de desenvolvimento nacional então esboçado. As limitações impostas pela conjuntura do início dos anos 1970, ao obstar a realização destes objetivos, forçaram uma revisão da agenda de relações bilaterais do país. Cedo concluiu-se que o principal ponto de estrangulamento dos esforços nacionais localizava-se no relacionamento com os Estados Unidos, baseado nos moldes de uma típica relação Norte - Sul, que excluía a possibilidade de estabelecimento de amplas linhas de cooperação econômica e tecnológica.

Geisel cuida de levar às últimas conseqüências o processo que se desenvolve no âmbito das relações exteriores do Brasil desde 1967, explorando a natureza conflitiva das relações brasileiro - norte-americanas, para concluir que os objetivos nacionais teriam que ser perseguidos mediante a consecução de uma estratégia de diversificação dos vínculos externos do país. Aproveitando a conjunção de fatores favoráveis que se apresenta no início da década de 1970 (no plano doméstico, coesão dos segmentos sociais em torno das linhas da ação externa adotada, dentre outros, e no plano externo, uma certa identidade de interesses que se estabelece com alguns países da Europa Ocidental), lança as

bases da diversificação da expansão política e econômica do Brasil.

Estados Unidos e Europa Ocidental, além da importância intrínseca que possuem para o Brasil, colocam-se para o Nacional-desenvolvimentismo geiseliano como os componentes de um processo dialético cuja síntese é a própria expansão da presença política-econômica brasileira em todos os cenários regionais. Com uma função "perturbadora", a perda de qualidade das relações com os Estados Unidos impulsionará a busca de novos parceiros. Alguns países da Europa Ocidental (República Federal da Alemanha, Grã-Bretanha, Itália e França) oferecem condições para o estabelecimento de um tipo de relacionamento mais igualitário, baseado sobretudo em projetos de cooperação. Apresentam, pois, uma função "redentora", estabelecendo-se como a resposta imediata daquela busca de alternativas.

Colocam-se, Estados Unidos e Europa Ocidental, como vertentes de uma mesma estratégia adotada pelo Nacional-desenvolvimentismo: surgem como opostos, no mesmo lapso de tempo, como o coroamento de um processo de distanciamento e de aproximação que se dá há anos, mas apresentam o efeito positivo de estabelecer um modelo possível de relações minimamente igualitárias entre sociedades desiguais e de lançar as bases para a definição de parcerias pelos quatro cantos do mundo.

Estas vertentes constituem o objeto de estudo deste trabalho, que procurará estabelecer as conexões entre

a medida da deterioração das relações Brasil - Estados Unidos e o concomitante fortalecimento das relações com os principais países da Europa Ocidental. Neste sentido, são ensaiadas algumas tentativas de interpretação acerca da natureza das relações bilaterais e das motivações e interesses de lado a lado, permeadas por conjunções com fatores motivadores ou constrangedores que se extraem da conjuntura internacional e dos respectivos planos domésticos e coro as linhas de orientação do Nacional-desenvolvimentismo geiseliano.

## CAPITULO 1

### Condicionantes Históricas do nacional - Desenvolvimentismo sob Geisel

#### 1.1 - A Erosão da Ordem Mundial do pós- guerra

Desde o fim dos anos 1960 assiste-se ao aprofundamento das modificações no cenário mundial em direção à desestruturação da ordem internacional que havia emergido do segundo pós-guerra, construída sobre a bipolaridade ideológica e estratégica entre Estados Unidos e União Soviética, com a conseqüente formação de blocos político-militares.

Em termos políticos, esta desestruturação é conseqüência da perda de coerência do sistema de alianças e da redefinição de hegemônias nas antigas áreas de influência das superpotências.

No interior dos blocos políticos começam a ganhar força as iniciativas de resistência aos desígnios das potências hegemônicas, ditadas pelo peso mais preponderante dos elementos nacionais, o que diminuiu a capacidade das superpotências de controlar suas respectivas áreas de influência. O bloco socialista dá os primeiros sinais de desagregação com o conflito sino-soviético. No bloco ocidental verificou-se o fortalecimento da Europa Comunitária e do Japão e as primeiras experiências de países periféricos na busca de maior autonomia no cenário

internacional, e a tendência ao esfacelamento de alianças militares construídas no pós-guerra, como a Organização do Tratado do Sudeste Asiático (SEATO). O fortalecimento econômico da Europa Ocidental e Japão, que passaram a ter escalas de produção semelhantes às dos Estados Unidos, chegando por vezes a disputar mercados com os norte-americanos, faz com que possam adquirir uma crescente importância no processo de criação e transferência de capitais e a reivindicar uma maior margem de autonomia política <sup>01</sup>.

Concomitantemente, estabelece-se uma multiplicidade de processos que indica o desgaste da fórmula de arranjo do poder mundial. Assiste-se, assim, à progressiva liquidação dos antigos impérios coloniais, à emergência de potências intermediárias de caráter regional e ao recrudescimento de conflitos localizados <sup>02</sup>. A ascensão econômica de alguns países periféricos e as seqüelas do movimento de descolonização contribuíram para que aumentassem sua capacidade de pressão sobre os Estados Unidos através de uma atuação mais ativa por parte de alguns países isoladamente, ou através de grupos de pressão articulados, como o Movimento dos Países Não-Alinhados e o Grupo dos 77.

01 - LAFER, Celso. *Paradoxos e Possibilidades: estudos sobre a Ordem Mundial e sobre a Política Exterior do Brasil num sistema internacional em transformação*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1982, p. 155.

02 - LIMA, Maria Regina Soares de. & MOURA, Gerson. "A trajetória do Pragmatismo: uma análise da política externa brasileira". *Dados*, vol. 25, nº 03, 1982, p. 348-364.

1.2 - A Conjuntura Internacional dos anos 1970: instabilidade e mudanças

Ao ter início a década de 1970, já era evidente a decadência do ordenamento mundial instituído no pós-guerra. Observa-se um crescente processo de multipolaridade entre os centros de poder, estimulado pela distensão entre as superpotências, assim como pela progressiva dispersão do poder econômico no interior do núcleo capitalista e pela crescente diversificação de opções políticas que se verifica na esfera socialista. Assiste-se ao fim do processo de rápida expansão econômica que viveu o mundo industrializado a partir do pós-guerra e o início de um período caracterizado por uma aguda instabilidade e por tendências inflacionárias e recessivas crônicas e ao declínio das taxas de crescimento das economias planificadas <sup>03</sup>.

Na órbita dos grandes acontecimentos políticos e econômicos, o controle da oferta de petróleo pelos países produtores (1973) provocou uma nova redistribuição do poder mundial em detrimento dos demais países subdesenvolvidos e dos países industrializados <sup>04</sup>.

No aspecto político-estratégico, a *détente* empreendida por Nixon e Kissinger minimizou os elementos referentes à segurança internacional frente à paridade nuclear alcançada pela União Soviética, refletindo a

03 - TOMASINI, Luciano. "Relações Norte-Sul: algumas alternativas". *Curso de Introdução às Relações Internacionais*, Unidade VI, Universidade de Brasília p. 39 - 63.

04 - LAFER, Celso. Op. Cit. Idem.

configuração de um sistema internacional de caráter multipolar em nível político e economicamente interdependente. Com efeito, o processo de distensão minimizou os elementos referentes à segurança e reduziu a dependência dos países ocidentais em relação aos Estados Unidos, permitindo a ampliação das oportunidades econômicas e políticas, tanto para os países desenvolvidos quanto para alguns países periféricos. Permite, pois, que no aspecto político, surja uma certa margem de manobra para estes países, propiciando o abandono das manifestações mais evidentes do ambiente de guerra fria. Assim, diversos países tentaram aproveitar a maior flexibilidade conjuntural para agir no sentido de minimizar sua vulnerabilidade externa e maximizar suas margens de autonomia no quadro da política internacional, com vistas a uma inserção mais autônoma e criativa no sistema internacional.

### *1.3-0 choque do petróleo e a crise econômica mundial*

A crise econômica mundial da primeira metade da década de 1970, que tem como marco inicial o primeiro choque do petróleo, afetou as estruturas do sistema internacional.

Entre 1971 e 1973, o sistema monetário e financeiro internacional estabelecido em Bretton Woods foi suplantado pelo padrão de paridades flutuantes e o dólar desvalorizou-se em relação às moedas dos países europeus e do Japão. Os ajustes nas taxas de câmbio decorrentes

provocaram um aumento excessivo nas taxas de inflação em nível mundial. Para fazer frente ao quadro inflacionário, os países capitalistas centrais vinham lançando mão de políticas restritivas, de efeito amplamente recessivo <sup>05</sup>.

O aumento dos preços dos produtos industrializados comparativamente aos preços dos produtos primários vinha se confirmando como uma tendência permanente e passava a onerar o balanço de pagamentos dos países do Terceiro Mundo. Em reação a este quadro e ao achatamento dos preços do petróleo, os Estados-membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) decidiram elevar o preço do barril de óleo em outubro de 1973, quadruplicando-o em dois anos.

O efeito imediato deste primeiro choque foi o de intensificar a inflação e a recessão, bem como provocar desequilíbrios nas contas externas tanto dos países desenvolvidos como dos subdesenvolvidos não-produtores de petróleo. Os superávits dos membros da OPEP, reciclados pelo euromercado, passaram a financiar os déficits comerciais dos países em desenvolvimento, assim como seu crescimento econômico.

O impacto causado pelo choque do petróleo trouxe também conseqüências políticas, explicitando a natureza assimétrica das relações de interdependência entre os países

05 - Sobre a crise econômica decorrente do colapso do sistema de Bretton Woods, ver WILLIAMSON, John. *A Economia Aberta e a Economia Mundial*. Rio de Janeiro, Campus, 394 p.

desenvolvidos e subdesenvolvidos e colocando em evidência os desequilíbrios estruturais existentes na economia internacional- Ao mesmo tempo, fez com que os subdesenvolvidos vislumbrassem a potencialidade estratégica de suas economias, favorecendo as iniciativas internacionais por parte dos países periféricos que politizaram os debates multilaterais sobre a premência de uma nova ordem econômica internacional-

As transformações que se fizeram sentir no cenário internacional entre meados da década de 1960 e início dos anos 1970, permitiram mudanças nas políticas externas de alguns países periféricos, refletindo uma nova concepção de política internacional que se pautava pela superação dos alinhamentos, buscando novas modalidades de inserção internacional.

#### ***1.4- A conjuntura internacional e a política externa brasileira***

As transformações no contexto internacional permitiram mudanças nas orientações externas dos principais países periféricos e do Brasil em particular. A nova conjuntura abriu espaço para que se desenvolvesse uma nova percepção do sistema internacional e do papel que o Brasil nele ocupava ou poderia vir a ocupar, por parte do núcleo decisório da Política Exterior brasileira.

Ao fim da década de 1960, tornaram-se patentes as possibilidades de se auferir maiores margens de autonomia para a ação externa do país, capitalizando a perda relativa da hegemonia das superpotências, com o desgaste norte-americano proporcionado pela guerra do Vietnã e a perda do poder de convocação do comunismo soviético, profundamente desgastado, mesmo entre os Partidos Comunistas ocidentais, pela brutal repressão das tendências reformistas na Europa Oriental. Concomitantemente, a progressiva distensão Leste-Oeste prenuncia o início do largo processo de détente que tem início nos anos 1970.

Adentrando a década de 1970, as alterações registradas no sistema internacional, como a crise do petróleo, a recessão das economias industrializadas, o processo de distensão e a evolução rumo a uma configuração de multipolarismo político e econômico, formam o quadro no qual se processa uma maior diversificação das bases em que opera a Política Externa do Brasil. Com efeito, o acirramento da concorrência intercapitalista e a disposição dos países europeus ocidentais de aproximarem-se de regiões até então tidas como áreas de influência dos Estados Unidos, como a América Latina, abriram espaço para que o Brasil projetasse a implementação de uma estratégia de diversificação de seus vínculos externos.

A crise econômica internacional, por sua vez, trouxe altos custos para a economia brasileira, forçando mudanças na estratégia econômica interna e nas orientações

da ação externa. Por outro lado, a crise desnudou as assimetrias existentes na ordem internacional, favorecendo o deslocamento do eixo central do sistema internacional do conflito Leste-Oeste para o conflito Norte-Sul.

A configuração de desagregação da ordem internacional do pós-1945 propiciou um clima favorável para a busca de nova inserção internacional para o Brasil, engendrando esforços no sentido de ampliar a projeção externa do país. Assim, as variáveis externas atuaram no sentido de criar condições permissivas e tiveram papel positivo nas inflexões da Política Externa brasileira na década de 1970.

### *1.5 - As fases da Política Externa brasileira de Castelo Branco a Médici (1964 - 1974)*

A ascensão do regime militar no Brasil em 1964 representou uma ruptura em relação às linhas de orientação que vinham sendo implementadas pela *Política Externa Independente* que se pode sintetizar nos seguintes pontos: o esgotamento do populismo de Jânio Quadros e João Goulart levou a substituição do conteúdo nacionalista das suas orientações externas por uma volta ao alinhamento, com o princípio da independência sendo substituído pelo da interdependência<sup>06</sup>; a predominância de uma visão bipolar

06 - MARTINS, Carlos Estevam. "A evolução da política externa brasileira na década de 1964-1974". *Estudos CEBRAP*, vol. 12, abr/Jun, 1975, p. 62.

do cenário internacional levou o governo Castelo Branco a emprestar maior ênfase às questões de segurança frente à problemática do desenvolvimento; acreditava-se que, asseguradas as condições de estabilidade política e de liberdade para a iniciativa privada, o capital ingressaria naturalmente no país e, juntamente com a poupança interna, financiariam o crescimento nacional.

A Política Exterior deste período pautou-se pelo alinhamento praticamente irrestrito com os Estados Unidos, na expectativa de que o volume de investimentos e empréstimos externos de origem norte-americana tivessem acréscimo, o que efetivamente não se concretizou. Ao contrário, observou-se no período um decréscimo relativo no fluxo de recursos financeiros em relação ao anos anteriores<sup>07</sup>.

A passagem para Costa e Silva (1967-1969) mantém algumas das linhas da orientação externa do período anterior, sobretudo no que toca à segurança hemisférica, em função da polarização política que se observa no cenário doméstico. Entretanto, a consciência de que a sustentação de uma visão bipolar do cenário internacional tornara-se inadequada, aliada ao fracasso do modelo de desenvolvimento associado, conduziram o governo a imprimir uma nova orientação a diplomacia brasileira. No plano interno o regime se radicaliza, editando o Ato Institucional número 5

07 - CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo, Ática, 1992, p. 340,

(AI-5), e a ação diplomática vê-se dificultada, em virtude das críticas que recebe de vários pontos da comunidade internacional<sup>08</sup>. Contudo, o governo não esteve alheio às modificações que ocorriam no sistema internacional, começando a enfatizar a importância do contencioso Norte-Sul, bem como as implicações negativas para o desenvolvimento do Brasil do "congelamento" do poder mundial, consubstanciado, por exemplo, no Tratado de Não-Proliferação Nuclear e no veto que este pretendia impor ao acesso dos países em desenvolvimento à tecnologia nuclear<sup>08</sup>.

Não obstante o desenvolvimento e a segurança continuassem a ser compreendidos como conceitos intimamente ligados, esta voltou a ser entendida na dependência direta do desenvolvimento. Restabeleceu-se, assim, a ordem dos princípios conforme empregada por Vargas, Kubitscheck, Quadros e Goulart<sup>10</sup>. Em coerência com o projeto de desenvolvimento adotado, a ação externa passou a ser dirigida ao atendimento das necessidades internas de expansão econômica.

08 - MARTINS, Carlos Estevam. Op. Cit. p. 64.

09 - CASTRO, J. A. de Araújo. "As Nações Unidas e a Política do Poder", In: AMADO, Rodrigo. *Araújo Castro*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 139-164.

10 - Sobre o processo de nacionalização da segurança no Brasil a partir de Costa e Silva, ver CERVO, A. L. & BUENO, Clodoaldo. Op Cit. p. 364 - 366.

Esta mudança de padrão espelhava a alteração processada no contexto da doutrina de segurança nacional, conforme formulada pela Escola Superior de Guerra, fundamentada no binômio segurança e desenvolvimento. A proponderância do termo desenvolvimento sobre o primeiro começou a ser encarada como a lógica mais acertada, condizente com a realidade do país e com o panorama internacional, onde o conflito Norte-Sul vinha colocando-se de modo mais preponderante para os destinos dos países que aspiravam ao progresso do que o distante conflito Leste-Oeste.

As novas opções de política exterior, incorporadas à ideologia do "Brasil Grande Potência" se expressam na América Latina através da *Diplomacia da Prosperidade* e na atuação, no campo multilateral, no Grupo dos 77. Porém, os resultados da ação de Costa e Silva são heterogêneos e abrem espaço à reformulação parcial no período Médici.

No espaço aberto, por um lado, pela atenuação do peso hegemônico das superpotências já referido e, por outro, pela progressiva distensão Leste-Oeste, o Brasil de Médici (1969-1974) pretendia assumir um rumo ascendente na estratificação do poder mundial, se necessário forçando as barreiras, a seu ver ainda vigentes, para impedir tal movimento. O período caracteriza-se por uma mais clara distinção entre segurança externa, entendida como consequência do crescimento econômico, e segurança interna,

vista como resultante do desenvolvimento econômico e social e das medidas de repressão adotadas pelo aparelho estatal.

Surge, assim, como objetivo do Plano Nacional de Desenvolvimento do governo Médici, assegurar a viabilidade política, econômica e social do Brasil como uma "grande potência" até o final do século XX. Para tanto, formula-se a "diplomacia do interesse nacional", incorporando posições já estabelecidas no período anterior, como a recusa a aderir ao Tratado de Não-Proliferação patrocinado pelos Estados Unidos e pela União Soviética e a vigorosa crítica ao "congelamento do poder mundial".

Inaugurando-se os anos 1970, o regime autoritário experimentou sob Médici um processo de mudanças, que não se limitavam apenas à esfera político-institucional, mas se processavam sobretudo no campo econômico e na política externa propriamente dita. A consecução do projeto de "Brasil Potência" pressupõe a diversificação das fontes de investimento e de comércio, o que beneficiou o incremento do relacionamento do Brasil com o Japão e com a Europa Ocidental e acentuou o processo de relativização da participação norte-americana na economia e na agenda política brasileiras <sup>11</sup>.

No âmbito das relações bilaterais com os países em desenvolvimento, observou-se o interesse brasileiro em assegurar na América Latina fontes de energia integradas à

11 - MARTINS, Carlos Estevam, Op Cit, p. 68.

sua economia, por meio da oferta de vultosos investimentos a países como a Colômbia - para a exploração de suas jazidas de carvão - e a Bolívia - para a construção de um gasoduto e um pólo siderúrgico na fronteira entre os dois países.

Registrou-se, ainda, uma ampliação do escopo da Política Externa sob Médici, com aberturas para a África Negra e o Oriente Médio.

#### *1.6 - O II Plano Nacional de Desenvolvimento e suas conjunções com a Política Externa*

A crise do petróleo e o subsequente choque para a economia mundial, em 1973, podem ser considerados como marcos históricos para a Política Exterior brasileira.

A súbita revelação da fragilidade dos pressupostos do projeto "Brasil Potência", levaram o governo Geisel, que tomou posse poucos meses depois da explosão dos preços do petróleo, a reconhecer as limitações com que o Brasil se defrontaria nos planos interno e externo, ao longo dos anos seguintes, empreendendo assim, uma correção geral dos rumos da Política Externa brasileira.

No período compreendido , entre 1968 e 1973, a economia brasileira experimentou um processo de crescimento acelerado, com a diversificação do perfil industrial, permitindo a alteração da forma de inserção do país na economia mundial, através da expansão do intercâmbio comercial com a diversificação da pauta de exportações e dos parceiros comerciais. No período, a economia brasileira

cresceu a taxa média anual superior a 10%, performance que só encontrava paralelo à época nos padrões de desenvolvimento do Japão <sup>12</sup> .

O modelo que conduziu o país a este "milagre econômico" baseou-se na expansão do capitalismo monopolista de Estado e na abertura da economia aos investimentos estrangeiros. O Estado passou a exercer seu controle sobre amplos setores da produção e do sistema financeiro transformando-se em parte do sistema econômico como empresário e, simultaneamente, em sua instância de organização e comando <sup>13</sup> .

As condições internacionais, amplamente favoráveis à aplicação deste modelo, deixaram encobertas as vulnerabilidades que se forjavam frente às mudanças na conjuntura internacional - endividamento progressivo e dependência de importações de insumos básicos e bens de capital <sup>14</sup> .

12 - No período, o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu numa média anual de 11%; e o crescimento industrial situou-se em 12%, com destaque para as indústrias de bens de consumo duráveis, com média anual de 21%. VELL0S0, João Paulo dos Reis. *O último trem para Paris: "milagres", choques e crises do Brasil moderno*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1986, p. 121-127.

13 - BANDEIRA, L. A. Moniz. *Brasil - Estados Unidos: a Rivalidade Emergente (1950-1988)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1989, p. 219.

14 - BACHA, Edmar L. & MALAN, Pedro S. "A Dívida Externa Brasileira: do milagre ao fundo", *in*: STEPAN, Alfred (org.) *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, p. 199-227.

O aumento dos preços do petróleo no biênio 1973-1974 e o aprofundamento da crise econômica fizeram com que as condições internacionais tornassem-se menos favoráveis, forçando o Brasil a enfrentar simultaneamente a crise energética e a restrição ao acesso aos mercados dos países desenvolvidos e a deterioração nos termos de troca- No plano doméstico, o desequilíbrio da balança comercial refletia o esgotamento da capacidade produtiva, o que impedia um aumento de exportações suficiente para responder às necessidades de importações. A conjunção destes fatores, acrescidos das perspectivas de declínio do comércio mundial, tiveram como resultante um desequilíbrio estrutural no balanço de pagamentos, e colocaram a necessidade de transformações prementes na economia por meio de uma reorientação do processo de crescimento, capaz de superar as vulnerabilidades externas do setor econômico <sup>15</sup>.

Por outro lado, tornou-se preciso avaliar também o condicionante representado pelas necessidades do cenário doméstico, na medida em que o principal elemento legitimador do regime desde o final dos anos 1960 - o bom desempenho econômico - estava na iminência de esvair-se mediante de efeitos reflexos da crise econômica mundial. As perspectivas eram desfavoráveis ao prolongamento indefinido da repressão das forças políticas, que havia tido êxito até então, em larga medida graças ao "milagre brasileiro", que, através de

15 - VELLOSO, João Paulo dos Reis. Op Cit, p. 220-221.

elevadas taxas de crescimento econômico, permitiu a coesão de importantes segmentos sociais em torno do governo autoritário<sup>16</sup>.

A leitura desta situação, que apontava para a necessidade de uma urgente "descompressão" interna, levou Geisel a promover um processo de "liberalização" que dentro de um estrito controle - com vistas a um curso "lento e gradual, porém seguro" - garantisse a sua própria estabilidade e lhe facultasse estabelecer o cronograma de eventual transferência do poder aos civis, a médio prazo e em condições aceitáveis para as cúpulas militares.

Tal processo, porém, exigia um período de manutenção da atividade econômica suficiente para evitar os piores efeitos de uma recessão - seria difícil manter o ritmo de crescimento do PIB de 10% ao ano como no passado recente - mas também de permitir um prazo julgado necessário para a maturação dos investimentos programados pelo governo Geisel na indústria de base e infra-estrutura.

Neste contexto, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que definia as principais metas da política econômica do governo, ambicionava, apesar da crise, dotar o país de uma base industrial mais autônoma e menos sensível, portanto, a choques externos - em termos de

16 - SKIDMORE, Thomas. "A lenta via brasileira para a democratização". *in*: STEPAN, Alfred (org.)- Op. Cit-, p, 74-85.

insumos. principalmente energéticos, tecnologia e bens de capital <sup>17</sup>.

As metas a serem empreendidas pelo II PND compreendiam, grosso modo <sup>18</sup> :

- a) consolidação de uma sociedade industrial moderna e de um modelo de economia competitiva, mediante a implantação de novos setores produtivos, criação e adaptação de tecnologias;
- b) destaque à política energética, com o intuito de reduzir a dependência em relação a fontes de suprimento externas;
- c) ajuste da estrutura econômica à situação de escassez de petróleo, dando-se especial atenção às indústrias de base, notadamente nos setores de bens de capital, eletrônica pesada e de insumos básicos;
- d) ênfase à política científica e tecnológica através da execução do II e III Planos Básicos de Desenvolvimento Científico e Tecnológico;
- e) novo esforço de integração nacional, com a ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste;
- f) desenvolvimento social visando a garantir substanciais aumentos reais de renda e eliminar os focos de pobreza absoluta.

17 - Uma alentada apreciação do II Plano Nacional de Desenvolvimento e seus desdobramentos é feita em LESSA, Carlos. *A Estratégia de Desenvolvimento: sonho e fracasso*. Brasília, FUNCEP, 1988, 235 p.

18 - BRASIL. Presidência da República. *II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975 - 1979)*. Rio de Janeiro, IBGE, 1974, p. 16-19.

1977) <sup>20</sup> . Embora as taxas sejam ainda surpreendentes, a queda nos índices de crescimento no final do governo reflete as dificuldades para gerenciar no contexto doméstico os efeitos da recessão que ganhava corpo em nível mundial, tendo em vista que a crise econômica passou a obstaculizar o fortalecimento de linhas de cooperação voltadas para o projeto de desenvolvimento gestadas em conjunto com algumas das novas parcerias que se cuidará de estabelecer.

Com esta estratégia de desenvolvimento, e a partir de um considerável esforço por parte do governo, o Brasil experimentou um reajuste estrutural de seus setores produtivos, acompanhado de crescimento econômico e implementação de grandes projetos. No entanto, a economia brasileira manteve sua vulnerabilidade frente aos choques externos pela dependência mantida em relação ao petróleo e a fragilidade frente às oscilações das taxas de juros - que então não eram previstas.

### *1.7 - As bases materiais da Política Externa sob Geisel*

O ano de 1974 marca o início de um período em que diversos fatores internos e externos determinaram mudanças significativas tanto em termos de política interna quanto em termos de Política Exterior.

Como resultado da extrema vulnerabilidade que é detectada pelo governo brasileiro no setor externo da

20 - VELLOSO, João Paulo dos Reis. Op. Cit-, p. 243.

A política econômica implementada a partir do II PND foi direcionada para uma nova substituição de importações (desta vez, de bens de capital), capaz de modificar a estrutura produtiva e para a abertura de frentes de exportação, sem interrupção do processo de crescimento. Buscou desenvolver, assim, os setores produtivos de insumos básicos e bens de capital - que demandavam capitais, tecnologias avançadas e alto consumo de energia - através de grandes investimentos, tocados mediante o exercício do duplo papel de empresário e agente regulador do Estado. Os setores prioritários passaram a ser energia, petróleo, siderurgia, química, transportes, telecomunicações e exploração mineral. E como uma mudança estrutural desta envergadura leva tempo e exige aplicação de grandes volumes de capital, o Governo recorreu durante cinco anos a empréstimos externos, que cobriam os déficits em conta corrente e financiavam a estratégia. Como efeito, a dívida externa líquida em médio e longo prazos quintuplicou, passando de 6,15 bilhões de dólares em 1973 para 31,61 bilhões em dezembro de 1978 <sup>19</sup>.

Apesar das dificuldades, a forte determinação do governo fez continuar o projeto de reorientação da economia -Geisel inaugura seu governo com uma elevada taxa de crescimento (9,7% ao ano), para estabilizá-la na casa dos 5,0% anuais em 1978 (5,4 em 1975, 9,7 em 1976 e 5,7% em

19 - RACHA, Edmar L. & MALAN, Pedro S. Op Cit-, p. 207.

economia, as perspectivas de se obter nível de crescimento constante e mesmo de passagem ao estágio de potência em futuro próximo tiveram de ser abandonadas. Gradualmente o governo passa a perceber a necessidade de articular-se com outros países do Terceiro Mundo para abrir novos mercados para as exportações, sobretudo industriais, que deve expandir com urgência.

Além disso, a crescente complexidade da economia brasileira faz com que o escopo dos interesses brasileiros comuns com os Estados Unidos diminua na proporção do aumento dos níveis de concorrência dos dois países, que é acompanhado ao longo do período por uma tendência estrutural à diminuição do grau de complementaridade econômica entre os dois países <sup>21</sup>.

Tendo em vista estes condicionamentos, a Política Externa brasileira voltou-se à tarefa de viabilizar os objetivos econômicos do governo, abandonando o pretendido papel de candidato ao clube dos países desenvolvidos e os limites ideológicos que condicionavam a projeção e a flexibilidade (agora indispensáveis) para a ação internacional do país na sua procura de recursos com que obter maior margem de autonomia.

A nova concepção do Brasil e do seu papel no mundo, não alardeando, embora, uma completa ruptura com o passado, representou, na expressão *pragmatismo responsável*,

21 - LAFER, Celso. Op Cit. p. 181-184.

a vontade política de dotar a ação externa do Brasil dessas projeção e flexibilidade. O termo *pragmatismo*, no entender de CERVO <sup>22</sup>, "induz à adequação das percepções dos reais interesses nacionais aos desígnios externos (devendo) prevalecer o resultado sobre o conceito, os ganhos concretos e materiais sobre os valores políticos ou ideológicos, oportunidade sobre o destino, liberdade de ação sobre o empenho do compromisso, o universalismo sobre os particularismos, a aceitação sobre a resistência aos fatos". A Política Exterior implementada a partir de 1974 significou uma mudança de prioridades e ações concretas em relação às linhas do governo anterior, embora sem alterar o seu sentido geral, que se extrai do acumulado de décadas de orientação externa autonomista, por vezes interrompida, mas logo retomada- Desde 1967 imprime-se novo rumo às diretrizes gerais da ação do país, em oposição imediata à orientação de Castelo Branco, mas totalmente condizente com as linhas de ação que encontram origens no primeiro governo Vargas (1930 - 1945), e que permanecerá inalterado em sua essência até 1990.

Este rumo, a conduzir os governos desde Costa Silva, coloca o Estado como articulador e participante direto do processo produtivo e das pressões oriundas das necessidades sociais, procedendo ao expurgo de categorias

22 - CERVO, Amado L. "Relações Internacionais do Brasil". in: CERVO, Amado L, (org.) et alii. *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, p. 27.

explicativas isoladas que já não servem de norte às relações internacionais do país. Ao descartar as formas de enfoque pasteurizadas da realidade internacional (bipolarismo, segurança coletiva, interdependência militar, política e econômica, ocidentalismo), proporciona-se uma nova ótica a Política Externa, o que permite o retorno do Nacional-desenvolvimentismo ao papel de motor da ação externa do Brasil, com o objetivo de suprir a sociedade e o Estado de condições e meios adequados para impulsionar o desenvolvimento, de forma mais autônoma possível <sup>23</sup>.

Assim sendo, o ponto central da orientação externa brasileira a partir de 1974 encontrava-se na busca da aplicação de princípios pragmáticos, antes que ideológicos, ao estabelecimento dos interesses prioritários nacionais. A primeira definição relevante, nesse sentido, foi o definitivo sepultamento da noção de relações especiais - com o que se queria significar o tipo de relações entre o Brasil e os Estados Unidos.

Uma segunda vertente conceitual, estritamente associada à anterior, foi a procura do ecumenismo como ideal das relações internacionais do Brasil, no contexto de um marco fiel aos valores ocidentais e à filosofia econômica do regime militar. Nesta linha, pretendia-se abrir o leque das suas opções de Política Externa, abrigadas sob o conceito de pragmatismo, mas qualificadas pelo adjetivo "responsável".

23 - CERVO, Amado Luiz & BÜENO, Clodoaldo. Op Cit. p. 342-343.

Esta qualificação lembra a necessidade de flexibilidade de ação e agilidade de conduta, de adaptabilidade e relativa indiferenciação política <sup>24</sup>. Tal qualificação era importante, no quadro de condicionantes internos de um regime militar conservador, porque tentava assegurar a importantes setores civis e militares, a natureza "ocidental" da política externa a ser empreendida pelo governo. Por outro lado, a rejeição da categoria de relacionamento especial com os Estados Unidos buscava, no adjetivo "responsável", matizar o que poderia parecer a este um perigoso neutralismo, Lembrava, enfim, a todos os parceiros, que a orientação pragmática era revestida de um sentido ético, para não ser confundida com oportunismo nefasto.

Os vértices da Política Externa geiseliana podem ser assim sintetizados: a) utilização da diplomacia como instrumento para propiciar o desenvolvimento econômico; b) recurso à cooperação com países de estágio similar de desenvolvimento; c) redefinição das relações com os Estados Unidos; d) maximização da autonomia decisória do Estado em relação ao sistema internacional, com a utilização da ação exterior como meio de promoção dos interesses nacionais ligados ao desenvolvimento.

Daí depreende-se que o Brasil ao longo da década de 1970 teve, a par de um desenvolvimento econômico

24 - Idem, p, 348.

acelerado, aumento das fontes de fluxos comerciais e financeiros. Sendo os dois movimentos complementares, a Política Externa do governo Geisel tinha, em 1974, um projeto de diversificação ainda maior dos contatos internacionais, de molde a não apenas compensar com exportações os crescentes déficits da balança de pagamentos do Brasil, como superar, pela abertura de novos mercados, a retração dos seus clientes habituais no mundo dos industrializados - então empenhados em superar a crise de fornecimento do petróleo pelo ajuste de suas economias.

Assim, a diversificação de contatos, que no plano político foi expressão de um desejo de maior autonomia em relação aos desígnios norte-americanos, pode ser interpretada, no plano econômico, como fundamental para a manutenção do projeto de desenvolvimento nacional. A ação brasileira nesse sentido deu-se em função do estabelecimento de um perfil mais atuante nas suas relações com a África, o Oriente Médio, a América Latina e a Europa Ocidental, sempre em um quadro preferencialmente bilateral.

Esta nova inserção pautava-se por três objetivos: a) exigências de se obter, no plano internacional, investimentos, empréstimos, tecnologias, mercados e fontes de energia, elementos tidos como indispensáveis à expansão econômica interna; b) diversificação das relações interestatais e crescente integração à economia mundial, com a conseqüente ampliação da visibilidade internacional do país e na diminuição de sua vulnerabilidade a fatores

externos; c) assegurar uma presença internacional própria, com vistas a aumentar a capacidade de influência do país em *questões globais* que pudessem afetá-lo e, notadamente, fazer face à situações de vulnerabilidade geradas pela crescente dependência de fatores externos <sup>25</sup>.

Identificados os principais condicionantes internos e externos, bem como as bases materiais da busca de autonomia confiada à Política Exterior geiseliana, proceder-se-á, a partir do próximo capítulo, à análise dos padrões de relacionamento do "Pragmatismo Responsável" através de suas vertentes principais, iniciando-se com a medida da saturação das relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos e a sua influência sobre a determinação da estratégia de diversificação de parcerias.

25 - LIMA, Maria Regina Soares de. & MOURA, Gerson. Op Cit, p. 364.

## CAPITULO 2

*A Vertente Perturbadora do Nacional-desenvolvimentismo:*

*Relações Brasil - Estados Unidos*

*(1974 - 1979)*

*2.1-Relações Brasil - Estados Unidos: condicionamentos do Nacional - desenvolvimentismo geiseliano*

A definição das relações Brasil - Estados Unidos a partir de 1974 constitui o primeiro e mais decisivo passo da Política Exterior brasileira iniciada com o governo Geisel.

Esta transformação pode ser expressa não somente com os esforços brasileiros para estabelecer relações bilaterais em bases mais igualitárias com a potência hegemônica do hemisfério, mas principalmente na determinação de prosseguir na defesa intransigente do que seriam os interesses do país no mundo, em rápido crescimento, ainda que estivessem em choque com os interesses norte-americanos. Pode-se também afirmar que esta redefinição esteve diretamente relacionada com um novo perfil de dependência externa do país e caracterizada por uma tendência declinante da participação dos Estados Unidos nas atividades econômicas globais do Brasil <sup>01</sup>.

01 - HIRST, Mônica (org.) et alii. *Brasil - Estados Unidos na transição democrática*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985. p. 15.

A crescente diferenciação de interesses e percepções entre Brasil e Estados Unidos, a respeito de suas respectivas posições no sistema internacional, produziu políticas divergentes e freqüentemente conflitivas no plano das relações bilaterais <sup>02</sup> .

Em grande medida este padrão de divergência é decorrente de transformações ocorridas no sistema político brasileiro, a partir da ascensão de Geisel à Presidência da República. O que está estabelecido é um padrão de transição do poder, marcado pela idéia da necessidade de manutenção do projeto político militar, para assegurar sobrevida à leitura de desenvolvimento nacional implantada nos moldes de uma potência emergente. No período em questão, mas notadamente a partir da administração , observa-se o reordenamento das posições relativas ocupadas pelos três eixos em torno dos quais se articula o processo produtivo brasileiro, quais sejam, a grande empresa internacional, o setor público da economia e o capital nacional não-associado. Será a conjugação dessas três forças que permitirá, no momento seguinte, a gradativa diversificação das relações econômicas externas do Brasil, constituindo a base material da Política Exterior iniciada com Geisel <sup>03</sup> .

02 - Idem Ibidem.

03 - HIRST, Mônica. "Transição democrática e Política Externa: a experiência brasileira" . *Dados*, vol. 27, nº 03, 1984, p. 378-380.

Assim sendo, pode-se afirmar que as mudanças políticas nas Relações Internacionais do Brasil estão inseridas no contexto da transição democrática enquanto recurso estratégico-conservador do regime político brasileiro <sup>04</sup> .

A ação externa de Geisel passou pela recomposição da correlação de forças na estrutura doméstica de poder. Procuravam-se vias tranqüilas para o trânsito para a liberalização das instituições, num processo conduzido de forma centralizada pelo próprio Presidente da República, cujas características pessoais lhe permitiam exercer com eficiência o controle do processo decisório, inaugurando o chamado "centralismo burocrático", fórmula que indicava uma capacidade de decisão mais concentrada e poder de articulação entre as burocracias mais consistente <sup>05</sup> . Para Geisel, a Política Exterior, além de elemento indutor do desenvolvimento, acabou por se configurar como elemento legitimador do regime, apoiando-se na proposta de abertura institucional no plano doméstico e sobretudo nas afirmações de independência com relação aos desígnios da Política Externa dos Estados Unidos no plano internacional.

O modelo de inserção internacional perseguido por Médici, configurado pelo paradigma de potência emergente,

04 - Idem, p. 381.

05 - CAMARGO, Sônia de. "Caminhos que se juntam e se separam. Brasil e Argentina: uma visão comparativa". *Política e Estratégia*, vol. IV, nº 02, 1986, p. 390.

elaborado em condições internacionais extremamente favoráveis, e sua retomada por Geisel em uma conjuntura externa negativa conferiu às variáveis econômicas caráter absolutamente prioritário. Com efeito, a partir de 1974 a Política Externa brasileira busca respostas ao brusco encarecimento dos preços internacionais do petróleo e à crise financeira dos países industrializados, através da procura de fontes alternativas de abastecimento energético e de mercados para os produtos brasileiros <sup>06</sup>. As necessidades de mudanças no campo econômico criaram as bases materiais para as principais redefinições da Política Exterior do período, centrando-se nas expressões-chave diversificação, tanto dos fluxos de comércio, quanto das origens dos investimentos estrangeiros e da captação de recursos financeiros no exterior, e redefinição, sobretudo das relações com os Estados Unidos (com a conseqüente tomada de consciência dos aspectos negativos do relacionamento) e das relações com os países do Terceiro Mundo (aí entendidos sobretudo a América Latina e África) <sup>07</sup>.

A redefinição das relações com os Estados Unidos coloca-se como vértice principal da ação externa geiseliana, coro a definição de um novo posicionamento brasileiro para as relações bilaterais, sendo este o passo mais fundamental para a inserção internacional do país a partir de então.

6 - Idem, p. 393.

7 - HIRST, Mônica (org) et alii. Op. Cit. p. 381.

Constitui, de fato, o corte da articulação já tradicional entre o interno e o externo na história mais recente do país, sendo o ponto alto do processo de gradual distanciamento entre os dois países que se observa em linhas gerais desde os anos 1950. Ao longo do presente século a presença dos Estados Unidos no Brasil tornara-se dominante em termos econômicos, militares, políticos e ideológicos, manifestando-se por vezes como harmoniosa amizade, ora como elemento de tensão que atuava como fator de desestabilização interna <sup>08</sup>.

## *2.2- A natureza conflitiva das relações Brasil -Estados Unidos*

Fundamental que se diga que a tendência de "esfriamento" das relações com a potência hegemônica não se inaugura com a administração Geisel. Bem ao contrário, encontra raízes na administração Jânio Quadros, com origens remotas em Vargas, aprofundadas em Juscelino, amadurecendo nas administrações Costa e Silva e Médici, para assumir seu apogeu a partir de 1974 <sup>09</sup> .

08 - Esta é a idéia básica de boa parte dos trabalhos de Moniz Bandeira que tratam das relações com os Estados Unidos. Ver, notadamente, BANDEIRA, L.A- Moniz. *Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)*. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1988.

09 - BANDEIRA, L.A. Moniz. "Continuidade e mudança na Política Externa Brasileira". *Revisva Brasileira de Política Internacional*, vol. 29, nº 115/116, 1986, p. 91-92.

A *Diplomacia da Prosperidade* de Costa e Silva retoma timidamente e certamente em outros termos e em novas condições históricas, a *Política Externa Independente* que traduzia, então, profundas divergências com os Estados Unidos, cujos interesses econômicos e políticos se contrapunham aos esforços de desenvolvimento do Brasil, ou tratavam de acoplá-los e dirigi-los, numa redivisão internacional do trabalho. Pautava-se, pois, pela reivindicação, à medida em que aspirava definir sua própria identidade nacional como "potência emergente" capitalista em expansão, da revisão das bases do relacionamento entre Estados Unidos e a América Latina.

Costa e Silva procede ao afastamento das pautas ideológicas que orientaram a *Política Externa* sob Castelo Branco, reassumindo uma atitude de relativa confrontação com os países industrializados e de ativa solidariedade com as reivindicações do Terceiro Mundo. A *Diplomacia da Prosperidade* busca a ampliação da área de negócios do setor externo, voltando a servir como instrumento de expansão econômica, com o mínimo de vinculação política e ideológica, segundo a perspectiva de que um contexto multipolar se configurava, com o conseqüente debilitamento da hegemonia norte-americana no sistema capitalista mundial. As relações com os Estados Unidos passam a conhecer numerosos pontos de tensão, tendência que se mantém inalterada e se agrava na administração Médici <sup>10</sup> .

10 - Idem, p, 94.

Os atos do Nacional-desenvolvimentismo geiseliano não apresentam o perfil de ruptura no relacionamento bilateral. Bem ao contrário, se enquadram na seqüência de um processo histórico que compelia o Brasil a distanciar-se e contrapor-se aos Estados Unidos. Enquadram-se numa lógica que perpassa todo o período militar pós-Castelo Branco, colocando-se antes como o coroamento ou o ápice do processo de deslocamento de um dos vetores mais importantes da Política Exterior brasileira, qual seja a dependência estrutural relativamente aos centros capitalistas de poder, nesta quadra, representados pelos Estados Unidos.

Tendo em vista estes elementos, pode-se afirmar que as relações brasileiro - norte-americanas, como se apresentam na abertura do quinquênio Geisel, formam a vertente fundamental da estratégia de diversificação de parcerias. Surgindo no cômputo dos fatores de formulação da política exterior como elemento de reação, exerce a função de elemento inicial de uma dialética que se estabelece no contexto da ação brasileira, que ao desdobrar-se, motiva e informa o processo de expansão dos vínculos políticos e econômicos com novas parcerias a serem buscadas. Configura-se, pois, como a "vertente perturbadora" do Nacional-desenvolvimentismo, forçando entretanto, reações positivas.

Fruto do mais claro labor intelectual já demonstrado pelos formuladores da Política Exterior brasileira, com uma conseqüente "tomada de consciência", a

redefinição das relações com os Estados Unidos e a concomitante definição de novas 'vertentes'" nas relações internacionais do Brasil, são assim, as respostas para a questão central que norteia a ação externa de Geisel, qual seja, como conquistar um nível razoável de diversificação das parcerias externas <sup>11</sup> .

Com efeito, a década de 1970 foi um período de importantes transformações para o Brasil. O país aprofundou sua estratégia de industrialização, diversificando ao mesmo tempo a estrutura de suas relações econômicas. O Brasil desenvolveu uma inserção mais sofisticada na economia internacional, convertendo-se em um dos países mais ativos na busca de um novo espaço dentro da divisão internacional do trabalho. O Nacional-desenvolvimentismo geiseliano é a operacionalização da busca de respostas aos problemas financeiros, comerciais, energéticos e tecnológicos que estrangulavam a economia, inserindo questões de interesse destacado os objetivos comerciais do Brasil, a garantia de suprimento de matéria prima e produtos essenciais e o acesso a tecnologias avançadas e a fontes energéticas.

A redefinição das relações brasileiro - norte-americanas constituem a pedra angular da Política Externa no período, tanto nos planos econômico quanto político-

11 - Esta tomada de consciência é demonstrada pelos inúmeros pronunciamentos de autoridades governamentais, notadamente do chanceler Azeredo da Silveira, mostrando-se uma constante no período em tela. Ver *Resenha de Política Exterior do Brasil*, números 01 a 20, 1974 a 1979.

militar. A natureza conflitiva do relacionamento encontra suas raízes na falta de conexão entre o que, a longo prazo, o Brasil pretende demandar e o que os Estados Unidos pretendem oferecer, ou seja, tecnologias e capitais desvinculados de uma estratégia que não encontre ressonância nos interesses nacionais. Desde os anos 1960 o Brasil cresceu o suficiente, procurando diversificar sua dependência do exterior para aceitar os arranjos simples e lineares que organizaram no passado suas relações com os norte-americanos. Procura-se, então, a diversificação de fontes de aquisição de suprimentos sensíveis, como material militar, créditos, matérias primas essenciais, tecnologias e equipamentos, relativizando a dependência de fatores de produção de origem norte-americana <sup>12</sup> .

A despeito da dependência relativa que se observa no início dos anos 1970, estão mais diversificadas as fontes externas destes suprimentos, o que permite operacionalizar a estratégia de continuar perseguindo os desígnios do desenvolvimento nacional. O Brasil busca concretizar uma situação de *autonomia heterodoxa* em que, mesmo conservando certos traços de dependência (com relação ao sistema financeiro internacional, por exemplo), encontra espaços

12 - GOES, Walder de. *O Brasil do General Geisel*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, p. 164. LIMA, Maria Regina Soares de & MOURA, Gerson. "A trajetória do Pragmatismo: uma análise da Política Externa Brasileira". *Dados*, vol. 25, nº 03, 1982, p. 350.

para uma atuação própria que lhe permite redefinir a amplitude de seus laços com os Estados Unidos <sup>13</sup>.

A especificidade das relações brasileiro - norte americanas reside no fato de que o desenvolvimento do Brasil o está levando a ocupar espaços já ocupados pelos Estados Unidos, em diferentes aspectos, tanto políticos quanto econômicos, com uma atuação mais destacada em determinados cenários regionais, como América Latina e África, por exemplo. A diferença de interesses já aludida circunscreve-se a *alguns tópicos da agenda bilateral*, justamente aqueles que temperam as estruturas do relacionamento, mesmo porque o Brasil se encontra irreversivelmente inscrito na órbita dos valores ocidentais, capitaneados desde o fim da Segunda Guerra pelos Estados Unidos.

Para o Nacional-desenvolvimentismo de Geisel, a redefinição das relações com os Estados Unidos deve ser identificada com a busca de uma maior autonomia no interior do sistema ocidental, e não com o seu *rompimento*. Nos valores fundamentais há, *grosso modo*, uma convergência de visão dos dois países, que leva ambos a compartilharem a mesma visão de mundo, o que inscreve os numerosos problemas do relacionamento bilateral na esfera operacional, e não ideológica <sup>14</sup>.

13 - CAMARGO, Sônia. Op. Cit. p. 394.

14 -Seminários do IPRI (1967 a 1989), *Cadernos do IPRI* nº 01. Brasília, IPRI/FUNAG, 1989, p. 13-20.

### 2.3 - Relações econômicas

No que diz respeito às relações econômicas entre Brasil e Estados Unidos, duas tendências se manifestaram de forma destacada no período que se estende de 1974 a 1979: 1) operou-se a conclusão do processo de progressiva desvinculação do Brasil com relação ao mercado norte-americano, que se havia iniciado ainda nos anos 1960. Ainda assim, as importações originárias dos Estados Unidos (basicamente produtos agropecuários, sobretudo trigo, produtos de tecnologia avançada e serviços) mantiveram seu dinamismo relativo no período, fazendo com que a balança comercial bilateral registrasse contínuos déficits contra o Brasil <sup>16</sup>. Não que o mercado norte-americano tenha deixado de ser importante, bem ao contrário, continua a sê-lo, mas sua importância é relativizada pelo crescimento dos fluxos de comércio com outros parceiros. As participações relativas da Europa Ocidental, América Latina, Japão, África, Oriente Médio e Europa Oriental modificam-se, as pautas de comércio crescem e ganham dinamismo, mas isto não ocorre às custas das relações comerciais com os Estados Unidos, sendo a qualidade das pautas de exportação, numa perspectiva comparada, bem distinta. Para os mercados dos novos

15 - De fato, os mercados da CEE e da América Latina ganharam maior ponderação relativa na estrutura de comércio, cada qual equiparando-se em importância ao mercado norte-americano como destinatário das exportações brasileiras. Ver HIRST, Monica (org.) et alii. Op. Cit. p. 18.

parceiros, o Brasil destina além dos produtos tradicionais de exportação (como os produtos agropecuários por exemplo), os frutos recentes de sua modernização industrial (bens de capital, material bélico e manufaturados).

2) por outro lado, a decrescente complementaridade existente entre as economias dos dois países, como resultado do incremento da presença de manufaturados na pauta brasileira de exportações, somada às pressões internas derivadas do ajuste estrutural em curso na economia norte-americana, em um contexto de lento crescimento, conduziram a incidência crescente de conflitos comerciais. Com efeito, pode-se observar a transformação estrutural que se operou nas pautas de exportações brasileiras, que em 1965 apresentavam 82,1% de participação de produtos primários, 9,7% de semimanufaturados e apenas 8,2% de manufaturados, contra uma participação em 1978 de 42,7%, 11,8% e 51,5%, respectivamente <sup>16</sup>. Neste ano, as pautas brasileiras são compostas basicamente por produtos tropicais (café, açúcar e cacau), agroindustriais dependentes de insumos baratos (suco concentrado e congelado de laranja, por exemplo), industriais de aplicação intensiva de mão-de-obra (calçados e têxteis), processados por indústrias que se utilizam de técnicas já amadurecidas (produtos siderúrgicos) e alguns bens de tecnologia avançada (material de transporte).

16 -Banco do Brasil, CACEX, Comércio Exterior. Exportação, 1982.

O nível decrescente de complementaridade existente entre as economias brasileira e norte-americana encontra raízes na necessidade do Brasil de intensificar as exportações para cobrir o aumento explosivo das importações, e ao subsidiar seus produtos para torná-los mais competitivos, encontra no crescente protecionismo do mercado dos Estados Unidos uma barreira cada vez mais difícil de transpor. Em decorrência, a expansão comercial brasileira passou a se orientar para outros mercados, buscando inclusive outros fornecedores para arrefecer a tendência deficitária na balança comercial com os Estados Unidos

17 .

As práticas comerciais norte-americanas, contraditórias com a tradicional fé liberal professada, dão origem a um regime de comércio administrado, ainda que não baseado em sistemas tradicionais de controle do fluxo de bens e serviços. Desde a promulgação da nova Lei de Comércio americana em 1974, os problemas no *relacionamento* comercial Brasil-Estados Unidos avolumaram-se rapidamente, chegando a compor uma alentada agenda, envolvendo múltiplos conflitos notadamente nas áreas de produtos primários e manufaturados. A fim de evitar as importações, sobretudo de produtos de mão-de-obra intensiva provenientes de países onde o salário era mais baixo, surgiram fortes pressões de setores da indústria prejudicados com a relativa perda de competitividade das pautas para exportação com a valorização

17 - HIRST, Mônica (org.) et alii. Op. Cit. p. 18.

medidas até singelas, mas que constituem a ponta de lança das políticas comercial e industrial do governo brasileiro:

- a) utilização do sistema de assistência creditícia à produção de manufaturados para exportação;
- b) manutenção da competitividade dos produtos na exportação, mercê do regime de câmbio flexível;
- c) melhoria substantiva da qualidade e apresentação dos produtos manufaturados para exportação;
- d) posição favorável do Brasil como supridor de produtos industrializados ao mercado internacional, em volume que ainda não suscita maiores entraves às suas vendas <sup>18</sup> .

2) vê-se, portanto, que há um elemento de competição e de choque entre o Brasil, como novo personagem no mercado internacional e os *Estados Unidos*, que embora tivessem presença predominante nesse cenário, vêem no desempenho de seu setor externo um elemento ainda mais importante para os destinos de sua própria economia, que tentava se adaptar a uma ativa política de reorientação estrutural e de racionalização dos setores produtivos. O problema da simultaneidade da nova presença brasileira, de um lado, e dos Estados Unidos, do outro, no plano econômico internacional, acontece no momento em que se verifica um aperto de espaços <sup>18</sup> .

18 - *Boletim do Banco Central*, 1979.

19 - HIRST, Monica (org.) et alii. Op. Cit. p. 28-30.

As dificuldades no comércio internacional que afetam as economias do Brasil e dos Estados Unidos constituem a face conjuntural de uma questão mais importante, qual seja, a crise da divisão internacional do trabalho, com a definição ainda tímida de um novo paradigma industrial, que se por um lado lança em crise setores inteiros das economias dos países centrais visando abrir espaço para novos setores produtivos mais dinâmicos e introdutores de novas tecnologias, por outro, abre janelas de oportunidades para países intermediários como o Brasil, de economias razoavelmente infra-estruturadas ocuparem os espaços relegados pelo rearranjo dos setores tradicionais das economias do núcleo capitalista <sup>20</sup>.

Os problemas nas relações econômicas entre ambos não se resumiam aos atritos decorrentes das pautas comerciais. Além das formas tradicionais de exportação de bens de capital, as de cooperação e de investimentos eram limitadas aos moldes de uma típica relação Norte-Sul e não atendiam às necessidades do projeto de desenvolvimento brasileiro.

Os financiamentos provenientes dos Estados Unidos para projetos nacionais em geral eram vinculados à compra de equipamentos e excluía a transferência de tecnologias,

20 - CRUZ, Manuel A.C.M.L. *A política externa como instrumento da autonomia e do desenvolvimento nacionais: uma análise comparada das experiências do Brasil e do Peru, 1974 - 1980, e. de sua expressão no Tratado de Cooperação Amazônica*. Brasília, Universidade de Brasília, 1989. Dissertação de mestrado.

forçando o desempenho do papel que o chanceler Azeredo da Silveira definiu como de "comprador passivo". A restrição é transferência de tecnologias por parte dos Estados Unidos e a crescente participação do Estado brasileiro na economia, tanto como agente regulador quanto como empresário, traziam dificuldades para se estruturar uma agenda mais geral de cooperação e investimentos entre ambos.

Nestes marcos, a política de diversificação das relações econômicas e dos vínculos políticos externos por parte do Brasil se impôs como alternativa às limitações experimentadas nas relações com os Estados Unidos. E na prática, entre 1974 e 1979, embora tenha mantido os norte-americanos como parceiros importantes, o Brasil cuidou de diversificar suas fontes externas de importações e os destinos de suas exportações, conseguiu maior autonomia em relação aos fluxos de capitais norte-americanos e atraiu investimentos de empresas originárias de outros países, internacionalizando definitivamente sua economia.

Exemplificadamente, o êxito da estratégia de diversificação de parceiros comerciais pode ser medido pela participação dos Estados Unidos na estrutura de comércio brasileira: entre 1964 e 1974, respondiam por 25,2% das exportações e 28,8% das importações brasileiras, números que caem para 22,7% e 17,9% em 1978, respectivamente <sup>21</sup>.

21 - Banco do Brasil, CACEX. *Comércio Exterior, Exportação, 1976, 1979.*

Na mesma tendência, a participação percentual dos norte-americanos no conjunto de investimentos diretos e reinvestimentos no Brasil, que correspondia a 42,2% em 1970 e 33,6% em 1974, cai para 27,8% em 1978 22.

#### *2.4 - Relações políticas*

A estratégia de inserção internacional implementada por Geisel construiu-se a partir do duplo movimento de diversificação das relações exteriores do Brasil e de crescente integração a economia mundial. Esta orientação buscava assegurar uma presença internacional própria, com vistas a aumentar a capacidade de influência do país em questões globais que pudessem afete-lo e, sobretudo, fazer face à situação de vulnerabilidade gerada pela crescente dependência dos insumos externos.

As relações políticas entre Brasil e Estados Unidos sofrem no período um processo de desgaste e deterioração. A ação geiseliana tem como base a busca de um sentido mais amplo à inserção internacional do Brasil, trocando-se uma relação de caráter exclusivista com os Estados Unidos por uma rede diversificada de contatos e entendimentos.

As áreas de diferenciação e até mesmo de atrito constituem o elemento mais característico das relações políticas bilaterais no período, potencializadas pelas 22 - *Boletim do Banco Central, 1979.*

maneiras como Brasília e Washington definiram e implementaram suas políticas. O contencioso incindiou sobre questões de natureza diversa (notadamente sobre assuntos militares, de transferência de tecnologias sensíveis e direitos humanos), sendo por vezes entendido por cada uma das partes como elementos necessários de um espetáculo de pirotecnia política que reverteriam-se em ganhos inestimáveis nos Jogos de forças que se desenrolavam nos cenários domésticos.

Conforme já lembrado, a legitimidade de Geisel não se apoiava na repressão dos setores internos mais radicalizados, que já haviam sido neutralizados, nem na superada função externa de defensor da segurança continental. Tirando subsídios de uma rápida e feliz leitura do cenário internacional pós-1973 (primeiro choque do petróleo), encontrou na evolução natural da Política Exterior implementada por governos anteriores o elemento constrangedor de um desenvolvimento nacional mais autônomo, qual seja, a excessiva vinculação política e econômica aos centros capitalistas. Sua "legitimidade" teria que se apoiar em dois movimentos de liberalização: no plano interno, na sinalização de um processo de distensão, e no plano externo, na adoção de uma postura pragmática, com uma ação externa mais pluralista, flexível, diversificada e sobretudo independente <sup>23</sup> .

23 - CAMARGO, Sônia. Op- Cit. p. 396.

Do ponto de vista norte-americano, as relações com o Brasil no período são tipificadoras de um padrão a ser desenvolvido com uma nova "categoria" de países, que ainda não plenamente desenvolvidos, possuem influência regional considerável e anseiam por uma expansão dos limites políticos e econômicos impostos pelos esquemas rígidos do bipolarismo, surgindo como potências intermediárias no novo arranjo multipolar do poder mundial <sup>24</sup>. Este padrão deve, pois, incorporar-se à estratégia global dos Estados Unidos, fornecendo subsídios para a adoção de uma política exterior centrada na revitalização da posição de porta-voz e guardião dos ideais do mundo ocidental, seriamente abalada após a crise de confiança que se abateu entre os norte-americanos depois da humilhação do Vietnã e do escândalo de Watergate.

Entre 1974 e 1979 processa-se uma tentativa por parte do governo brasileiro de redefinir o caráter exclusivista nas relações entre os dois países. Os elementos políticos das relações foram potencializados, com repercussões nos planos multilateral e bilateral.

No plano multilateral, as principais divergências diziam respeito, grosso modo, à ordenação do poder mundial e às regras do comércio internacional. Lutava-se para modificá-las, propondo-se a adoção do princípio da incondicionalidade para o tratamento preferencial para

24 - Nesta categoria estariam incluídos países como Brasil, México, Índia, Indonésia e China. GOES, Walder de. Op. Cit. P. 175.

produtos oriundos de todos os países do Terceiro Mundo, numa reação ao princípio da graduação que privilegiava ex-colônias em detrimento de países com níveis intermediários de desenvolvimento <sup>25</sup> .

Surgindo como conseqüências das inflexões da Política Exterior no período e das modificações conceituais sobre a África Negra e o Oriente Médio, pode-se observar algumas alterações de posições tradicionais nos foros multilaterais, em oposição as orientações adotadas pelos Estados Unidos. O Brasil revê posições no que se refere às colônias portuguesas em África, ao Oriente Médio, à questão palestina, ao colonialismo residual e aos problemas raciais da África do Sul, ingressando assim num período de maior colaboração com os países africanos, árabes e asiáticos <sup>26</sup> .

As posições brasileiras para o Oriente Médio e para a África Negra estavam em aberta oposição à postura norte-americana. O choque do petróleo de 1973 força o país a rever urgentemente suas linhas de conduta para a questão

25 - Wayne Selcher considera que os esforços internos e as relações bilaterais compõem a tônica principal da Política Externa Brasileira, numa análise de longo prazo, relativizando o papel das relações multilaterais. No período em tela (1974 - 1979) esta tendência manteve-se, servindo a diplomacia multilateral como elemento de apoio, notadamente nas áreas do comércio e do acesso a mercados, preços de produtos primários, transferência de tecnologias e finanças. Ver SELCHER, Wayne. *Brazil's Multilateral Relations*. Boulder, Westview, 1978.

26 - BUENO, Clodoaldo. "A política multilateral brasileira". in: CERVO, Amado L. (org.) et alii. *O Desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1994, p. 59-144.

palestina, objetivando nova acomodação de interesses com os países árabes através do abandono das posições tradicionais para o Oriente Médio e o apoio à Israel.

No que toca às ex-colônias portuguesas em África, urgia adaptar-se às novas condições regionais, em tempo de lançar as bases de um relacionamento de longo prazo com os países da região. Ainda que em confronto com as orientações norte-americanas, era necessário abandonar as hesitações de períodos anteriores para ganhar mercados e garantir a reserva de um espaço estratégico importante <sup>27</sup> .

Outras posturas brasileiras tiveram influência para a definição de uma caráter conflitivo nas relações políticas bilaterais. O estabelecimento de relações econômicas e diplomáticas com a República Popular da China e o desenvolvimento de uma ativa diplomacia bilateral na América Latina, apesar de não estarem em confronto direto com as posições de Washington, seguem a lógica de uma leitura independente das relações internacionais do período e enquadram-se no conjunto de políticas que são adotadas tendo em vista a maximização das margens de autonomia externa.

27 - No longo prazo, os prementes interesses brasileiros em África se tornaram o principal obstáculo para a definição de uma política de colaboração com os Estados Unidos na área de segurança do Atlântico Sul. Em especial, ver SARAIVA, José F. S. "Do silêncio à afirmação: as relações do Brasil com a África", *in*; CERVO, Amado L. (org,) et alii. Op. Cit. p. 263-331.

O restabelecimento de relações com a China segue a própria política de reaproximação dos Estados Unidos com este país, mas inscreve-se no rol dos atos que sinalizavam para a busca de novas oportunidades, o que implicaria assumir as opções e os realinhamentos que se fizessem necessários, pavimentando o caminho aberto por alguns setores empresariais brasileiros alguns anos antes <sup>28</sup>. Foi acima de tudo, uma quebra no ritmo das opiniões no plano doméstico (notadamente nos meios militares), indicando que o Brasil estava rompendo definitivamente com as amarras da Guerra Fria com os quais o afastamento da China, dentre outros (inclusive de Cuba, cuja posição no quadro das relações internacionais do Brasil não pôde ser revista em virtude de um condicionamento ainda muito estreito de alguns setores de linha dura do regime), estava associado e se atrelar à realidade internacional dos anos 1970 <sup>29</sup>.

O fortalecimento das posições brasileiras na América Latina - América do Sul coincide no tempo com o que é geralmente entendido como sendo o declínio político-econômico do poder dos Estados Unidos na região, incrementando o distanciamento entre os dois países, na medida em que expressam com exatidão a política de expansão

28 - BARBOSA, Antônio José. "Outros Espaços", *in*: CERVO, Amado L. (org.) et alii. Op Cit. p. 336-337

29 - Sobre a disposição de se revisar estas posições mais tradicionais, convém lembrar a abstenção brasileira na OEA quando da votação da suspensão das sanções econômicas a Cuba em 1974.

das fronteiras comerciais e o sepultamento da Política de alinhamento automático, traduzido pela delimitação de um espaço de atuação Política e estratégica próprio <sup>30</sup>.

No plano estrito das relações bilaterais, Geisel bateu-se com duas estratégias americanas distintas, produzindo efeitos diversos, ligadas respectivamente aos governos Ford e Carter. Uma tentativa de periodização destas relações pode agrupar os grandes movimentos da Política Exterior brasileira em dois períodos:

1) 1974 - 1977 - a fase conflitiva das relações, em que o Nacional-desenvolvimentismo geiseliano procura limites, definindo seus espaços de atuação, testando novas possibilidades, buscando novos parceiros, perseguindo a adoção de políticas que sinalizassem o rompimento de uma longa relação de dependência política, econômica e tecnológica.

2) 1977 - 1979 - a fase da distensão necessária, em que a estratégia adotada encontra seus limites e esgota-se, com a estabilização das relações e a retomada do diálogo, tendo em vista a magnitude dos interesses e preocupações econômicas de ambos os lados.

#### 2.4.1 - A medição das divergências (1974 - 1977)

30 - Ver COSTA, Gino. *The foreign policy of Brazil towards her South american neighbours during the Geisel and Figueiredo administrations*. Cambridge, Queen's College, University of Cambridge, 1987. Tese de Doutorado.

Durante o período da administração Ford (até o final de 1976), alguns atos de rebeldia por parte do Brasil já se manifestariam, como o reconhecimento dos movimentos de independência das colônias portuguesas em África (Guiné Bissau em 18/07/1974, Angola em 11/11/1975 e Moçambique em 15/11/1975) e a aproximação com os países árabes, através do voto anti-sionista na ONU em 1975 <sup>31</sup> .

Estes atos são exemplificativos de um dos mais importantes vetores da ação externa do governo Geisel, qual seja, a busca de novas fontes supridoras de energia. Em essência, pode-se afirmar que o governo Geisel era primariamente motivado pela busca de supridores diversificados de energia, visando diminuir a dependência de uma única fonte ou fornecedor <sup>32</sup> . Esta busca se concretizou em numerosos acordos de fornecimento e de instalação de *joint ventures* para exploração conjunta e na intensificação da busca de fontes domésticas de energia <sup>33</sup> . Neste quadro,

31-0 Brasil foi uma das poucas nações latino-americanas a votar a favor da resolução anti-sionista na ONU. Mesmo sendo criticada no plano doméstico, o voto assinalou a total adesão brasileira ao ponto de vista árabe, marcando o início do afastamento de Israel e das orientações norte-americanas para a região.

32 - Esta é a tese que permeia os estudos de COSTA e NAZARIO sobre distintos aspectos da Política Externa brasileira do período. COSTA, Gino. Op. Cit. e NAZARIO, Olga. *Pragmatism in Brazilian Foreign Policy: The Geisel Years*. Coral Gables, University of Miami, 1983. Tese de Doutorado.

33 - Fornecimento de carvão pela Colômbia, Polônia e China; de gás natural pela Bolívia; de petróleo pelo Peru, Equador, Venezuela, México, Angola, Gabão, Nigéria, China, União Soviética, em adição aos fornecedores tradicionais do Oriente Médio; de energia hidrelétrica através da exploração do complexo de Itaipu com o Paraguai.

intensificam-se o programa do álcool, o fortalecimento da capacidade técnica de pesquisa e lavra da PETROBRAS e a aquisição da energia nuclear <sup>34</sup> .

A tentativa de aquisição da energia nuclear pelo Brasil, ao arrepio das disposições dos Estados Unidos, converteu-se cedo no pomo da discórdia do relacionamento entre os dois países, e passou a se projetar para o plano interno brasileiro como a ponta de lança da política de diversificação de parcerias e de busca de maiores margens de autonomia <sup>35</sup> . Procurou-se operacionalizá-la através do estabelecimento de linha de cooperação com uma potência atômica visando a efetiva transferência do ciclo completo de enriquecimento do urânio. A escolha recaiu sobre a República Federal da Alemanha, o que se justifica por sua disposição de oferecer as etapas do ciclo do combustível e da construção de grandes unidades de potência, dando-se a efetivação do programa com a assinatura do Acordo de Cooperação para Utilização Pacífica de Energia Nuclear, em 27 de junho de 1975 <sup>36</sup> .

34 - NAZARIO, Olga, Op. Cit. p. 28.

35 - Especialmente sobre a política nuclear brasileira e suas repercussões sobre o relacionamento com os Estados Unidos, ver os trabalhos de Paulo Wrobel. WROBEL, Paulo Sérgio. *A questão nuclear nas relações Brasil - Estados Unidos*. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1986. Dissertação de Mestrado; *Brazil, the non-proliferation treaty and Latin America as a nuclear weapon-free zone*. London, King's College University, 1991. Tese de doutoramento.

36 - Ver BIEBER, León E. "Brasil e Europa: um relacionamento flutuante e sem estratégia", In: CERVO, Amado L. (org.) et alii. Op. Cit. p. 209-261 e ARCELA, Nina Maria. *O acordo*

Para o Brasil, a nuclearização significava a possibilidade de combinadamente desenvolver a capacidade econômica e a capacidade militar de modo autônomo, assumindo neste contexto o significado de sublevação ao Juízo soviético-americano de que os países menos desenvolvidos são inidôneos e irresponsáveis <sup>37</sup> .

A indisposição norte-americana em face do Acordo teuto-brasileiro está diretamente relacionada com a defesa da estratégia global dos Estados Unidos, envolvendo-se mutuamente interesses estratégicos e econômicos vitais. Os norte-americanos viram-se surpreendidos ante a possibilidade do estabelecimento de uma cooperação nuclear alemã que favorecesse o acesso brasileiro a tecnologias sensíveis como o enriquecimento do urânio e o reprocessamento de combustível irradiado, inclusive considerando que o Brasil não era signatário do Tratado de Não-Proliferação Nuclear e resistia abertamente à idéia de sê-lo. Além disso, o surgimento de um novo país produtor de insumos nucleares num mercado altamente cartelizado, contribuiria para abalar a hegemonia norte-americana no setor a longo prazo.

Durante a campanha eleitoral do então candidato Jimmy Carter, as bandeiras do Congresso dos Estados Unidos de não-proliferação nuclear e de defesa dos direitos humanos

*nuclear Teuto-Brasileiro: estudo de caso em política exterior sob a perspectiva do processo decisório. Brasília, Universidade de Brasília, 1992. Dissertação de Mestrado.*

37 - GOES, Walder de. Op. Cit. p. 164.

foram encampadas e as críticas contundentes ao Acordo Brasil Alemanha e à situação política interna do Brasil avolumaram-se. As posições dos Estados Unidos sobre o Acordo tornaram-se mais aguerridas, cedendo às pressões do Congresso e às reações desfavoráveis da imprensa, que repercutiam no sentido da liberalidade da administração republicana em face de um governo brasileiro pouco confiável <sup>38</sup>.

Com o mesmo objetivo de transferir e desenvolver tecnologia que levou o governo brasileiro a firmar as bases da política nuclear do país, Geisel reestruturou em 1976, a Comissão de Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico, que ao receber poderes para formular a política nacional de informática, recomendou o estabelecimento da reserva de mercado para o grupo dos minicomputadores. Esta linha de conduta provocou a reação das grandes empresas do setor, de origem americana, e forneceu o elemento que transportará o caráter conflitivo das relações bilaterais para a década de 1980 <sup>38</sup>.

Frente a diminuição relativa da hegemonia norte-americana, a estratégia do governo Ford de consolidar as relações com aliados tradicionais, levou-o a tentar relevar

38 - Sobre as reações ao Acordo Nuclear no Congresso e na imprensa norte-americana, bem como o início das pressões sobre o Brasil e a RFA, ver ARCELA, Nina Maria, Op. Cit. p. 37-39.

39 - BANDEIRA, L-A. Moniz. "O Brasil e o Continente". in: CERVO, Amado L. (org.) et alii. Op. Cit. p. 171.

as áreas contenciosas, evitando politizar a questão do Acordo Nuclear. Em fevereiro de 1976, em visita ao Brasil, o Secretário de Estado Henry Kissinger tentou redefinir as relações - já em franco processo de deterioração - com a assinatura de um Memorando de Entendimento, que conferisse uma maior maturidade e respeito aos interesses próprios das partes, tão reivindicada pelo Brasil. Disposto sobre consultas semestrais sobre diversas questões, o Memorando pretendia constituir-se num instrumento para a solução negociada de divergências tanto políticas quanto econômicas. O Memorando, que sob o prisma norte-americano, se pretende tipificador das relações bilaterais, oferecendo um marco de distensão ao fim da administração republicana, assume sob o ponto de vista brasileiro ares inócuos, perdendo-se entre outros instrumentos semelhantes acordados com as novas parcerias européias. Fonte de irritação nas relações norte-americanas com os demais países da América Latina e de constrangimento entre estes e o Brasil, ao contrário das pretensões dos Estados Unidos, o Memorando não marca o início de uma nova fase de diálogo entre parceiros tradicionais, mas sim simboliza o fim das "relações especiais" engendradas durante décadas.

#### *2.4.2 - Os difíceis anos Carter (1977 - 1979)*

As relações Brasil - Estados Unidos adentram a administração Carter (1977 - 1980) tipificadas pelo breve período de distensão proporcionado pela assinatura do Memorando de 1976.

Em pouco tempo, a nova administração democrata tratou de retomar as críticas e pressões contra o Acordo Nuclear Teuto-Brasileiro, respondendo *também* às necessidades de um revigoramento das tradições liberais da sociedade norte-americana, procurando reassumir o papel de guarda dos valores ocidentais, profundamente abalado depois dos fiascos proporcionados por duas administrações republicanas tidas como desastrosas para os anseios externos da potência e para as crenças democráticas de seu povo.

Quando Carter assumiu a Presidência dos Estados Unidos, na passagem para 1977, buscou implementar imediatamente uma nova estratégia para a América Latina, que traria mais problemas para as relações bilaterais. A visão da nova administração sobre o Brasil de Geisel tinha como ponto de partida a perspectiva de que os regimes autoritários da América Latina não seriam apropriados para sustentar um desenvolvimento econômico que interessasse aos países capitalistas por favorecerem a concentração de renda, em detrimento da formação de um mercado interno mais amplo, e por orientarem o desenvolvimento no sentido das exportações de produtos manufaturados e da substituição de importações. Adotava-se, pois, aprioristicamente, a condenação categórica dos regimes militares que proliferavam

na América Latina, numa tentativa de inocular algum conteúdo ético à política externa americana, que perdia o respeito tanto interna quanto externamente, a medida em que, sob o pretexto de defender a democracia, sustentava regimes que a suprimiam e não propiciavam sequer Justiça social aos seus povos <sup>40</sup>.

Neste quadro, as divergências que permeavam as relações Brasil - Estados Unidos atingiram seu ponto máximo. O Governo Carter retomou com violência as pressões sobre o Brasil e também sobre a Alemanha Federal contra o Acordo Nuclear de 1975, para que fossem retiradas as cláusulas de transferência de tecnologia. As formas de pressão adotadas agravaram ainda mais o contencioso, na medida em que se executaram sem a consulta prévia ao Brasil prevista no Memorando de Entendimento para estas situações e foram secundadas de críticas de Washington a atuação do governo brasileiro em relação aos direitos humanos, condicionando a renovação de créditos em armas no valor de 50 milhões de dólares à erradicação das práticas de tortura e de outras violações.

Geisel, entretanto, não aceitava o exame de questões internas por órgãos de governos estrangeiros e considerou aquelas condições para a concessão de assistência militar como uma inaceitável intromissão nos assuntos internos do país. Poucos dias depois, denunciou o Acordo

40 - Idem, p. 172.

Militar com os Estados Unidos, firmado em 1952, extinguindo posteriormente a Comissão Militar Mista, a Missão Naval e o Acordo Cartográfico. A áspera atitude do governo brasileiro refletiu o recrudescimento do antiamericanismo dentro das Forças Armadas, onde alguns oficiais teriam chegado a sugerir a ruptura das relações com os Estados Unidos <sup>41</sup> .

As relações militares entre o Brasil e os Estados Unidos não constituíram, no âmbito do contencioso, matéria fundamental. Iniciadas num contexto de Guerra Fria, em substituição às relações com a França, eram interessantes para o Brasil enquanto os acordos oferecessem condições para a transferência de tecnologias. A partir da década de 1960, entretanto, as Forças Armadas brasileiras começaram a investir pesadamente num programa de modernização de seus equipamentos, visando reduzir a dependência dos insumos americanos e à substituição de um número crescente de itens, com o objetivo de estimular a indústria bélica nacional.

Dois fatores contribuíram para tornar inócuos os Acordos Militares entre o Brasil e Estados Unidos, a saber: a) a auto-suficiência brasileira na produção de armamentos cada vez mais diversificados e sofisticados, dando origem a uma indústria bélica moderna e pujante; b) a revitalização do pensamento estratégico no seio das Forças Armadas, com a

41 - Idem, p. 172-173.

reivindicação de plena autonomia externa na busca de seus objetivos nacionais permanentes <sup>42</sup> .

O rápido crescimento da indústria bélica nacional, aliás, acabou por constituir-se em interessante ferramenta da política de expansão comercial brasileira, penetrando com facilidade em mercados anteriormente cativos dos Estados Unidos e de alguns países europeus. A estratégia comercial brasileira saiu-se vencedora neste novo ramo ao oferecer armas e acessórios com preços e serviços de assistência técnica que tornaram esta linha rapidamente competitiva. Mas ao lado da adaptabilidade, simplicidade e preços vantajosos, talvez a maior atração destes equipamentos tenha sido a falta de restrições políticas ou conotações ideológicas associadas<sup>43</sup>.

Embora os Acordos já estivessem *obsoletos e até mesmo* obstaculizassem uma modernização mais efetiva das Forças Armadas, na medida em que não *proporcionavam* transferência de tecnologias modernas, para o Brasil a sua denúncia, com o que se chamou à época "a crise de março", foi um ato simbólico, com custos insignificantes e dividendos políticos bastante expressivos. No plano

42 - KRAMER, Paulo R. da Costa. "As relações militares Brasil - Estados Unidos". *Política e Estratégia*, vol. IV, nº 01, 1986, p. 47; e BANDEIRA, L.A. Moniz. *A rivalidade emergente*, Up. Cit., p. 217-248.

43 - Especificamente sobre a indústria bélica brasileira no período, ver PUNGS, Reiner. *A Indústria de armamentos e a Política Externa Brasileira*. Brasília, Universidade de Brasília, 1989. Dissertação de Mestrado.

doméstico, a decisão arregimentaria apoio interno face às pressões dos Estados Unidos sobre o Acordo Teuto-Brasileiro e cerraria fileiras quanto ao acerto das orientações gerais da política exterior em implementação, enquanto no plano externo assegurava aos demais parceiros a posição de independência do Brasil com relação aos Estados Unidos, propiciando por um lado, uma ampliação do campo para a ação política brasileira particularmente na América Latina, onde prevalecia a visão do Brasil como "aliado preferencial" dos Estados Unidos <sup>44</sup>, e por outro, o entendimento de que a política de segurança do Brasil estava definitivamente livre do controle dos norte-americanos.

#### 2.4.3 - A Distensão Necessária (1977 - 1979)

Nesta fase o Nacional-desenvolvimentismo procede à consolidação das suas conquistas, tendo em vista a política de confrontação entabulada nas relações com os Estados Unidos e conhece os seus limites, representados pelo apogeu e decadência da política de dar vazão às vertentes da Política Externa.

Gradualmente o Acordo Nuclear deixa de constituir o cerne do conflito com os Estados Unidos, provavelmente devido a uma nova avaliação norte-americana sobre as possibilidades concretas de um programa de efetiva

44 - LIMA, Maria Regina Soares de & MOURA, Gerson. Op.Cit. p. 353-354.

capacitação tecnológica do Brasil na área nuclear. Atento às dificuldades de implementação inerentes ao Acordo, o governo dos Estados Unidos chegou à conclusão de que conviria, Políticamente, deixar que se diluísse pela sua própria impraticabilidade técnica e comercial <sup>45</sup>

Com efeito, a partir de meados de 1977, as pressões diretas dos Estados Unidos contra o Acordo Nuclear, assim como o clima de confronto das relações cederam espaço para uma convivência menos conturbada. Tinha-se, de lado a lado, bem clara a magnitude dos interesses econômicos mútuos, que tornava transcendental o entendimento político. As divergências nas questões nuclear e de direitos humanos se restringiram ao nível das relações governamentais, sem grandes repercussões nas relações econômicas. Neste sentido, e apesar da distensão política, persistiam e se avolumavam as divergências relativas ao protecionismo norte-americano, às normas de comércio internacional e às limitações impostas pelos Estados Unidos à transferência de tecnologias avançadas.

Assim, até o fim da administração Geisel as relações se normalizam, deixando de lado o confronto político e passando a orbitar em torno dos interesses e conflitos das relações econômicas. A visita do presidente Jimmy Carter ao Brasil, em março de 1977, dá o novo tom das relações, com temas como direitos humanos e Acordo Nuclear

45 - ARCELA, Nina Maria, Op.Cit. p. 41

sendo tratados com pouco alarde e centrando-se a agenda da visita nas questões econômicas, tanto bilaterais quanto multilaterais.

Ao mesmo tempo, procedendo-se a uma análise dos resultados da nova estratégia comercial brasileira, conclui-se que o período de busca de novos espaços comerciais em que o Brasil colocou-se em posições de confronto com alguns setores da economia norte-americana, encerra-se com um balanço positivo para o país. O comércio bilateral apresenta-se mais equilibrado, e, ainda que não se reverta a tendência deficitária contra o Brasil, o decréscimo acentuado da participação relativa dos Estados Unidos na balança comercial brasileira se faz compensar favoravelmente com o incremento das relações comerciais com as novas vertentes do Nacional-desenvolvimentismo.

Os limites colocados pelo confronto marcam ganhos permanentes consideráveis em diversos cenários regionais, como na África Negra e na América Latina, mas especialmente na América do Sul. Como no Oriente Médio e África, na América do Sul a ação brasileira esteve motivada pelo desejo de explorar novas oportunidades econômicas, diversificar seus laços políticos e expandir sua presença e influencia e aumentar sua margem de manobra internacional. Nesta fase de distensão, consolidada a presença econômica e diplomática perseguida no primeiro período, em que procurou-se agir para ocupar os espaços políticos e econômicos deixados vazios pelos Estados Unidos, parte-se de uma base de liderança já

consolidada no cenário platino para a criação de novos espaços diplomáticos de atuação exclusiva, o que vai se tornar possível com a definição de um espaço de cooperação na Bacia Amazônica<sup>46</sup>.

Ainda nesta fase pode-se observar a decadência da chamada *Vertente Européia*, representada pela política de busca de parcerias na Europa Ocidental, cujo estudo é objeto do próximo capítulo.

46 - COSTA, Gino. Op. Cit. p. 224.

A "vertente redentora" do Nacional-  
desenvolvimentismo:

*Relações Brasil - Europa Ocidental*

(1974 - 1979)

3.1 - *Relações Brasil - Europa Ocidental: síntese dos caminhos do Nacional - desenvolvimentismo*

E oposição à perda de qualidade do relacionamento com os Estados Unidos, no governo Geisel as relações com os países europeus ocidentais se mostraram amplamente mais favoráveis, na busca de caminhos para a estratégia de diversificação de parceiros implementada pela Política Exterior no período.

A Europa Ocidental oferece, desde meados da década de 1960, condições de compensação gradativa para as relações brasileiro-americanas, que foram habilmente exploradas<sup>01</sup>. Com efeito, as relações políticas e econômicas com a Europa Ocidental ganham paulatinamente substância, processo que vai encontrar seu ápice na primeira metade da administração Geisel, vindo ocupar espaço de destaque na agenda de prioridades do Nacional-desenvolvimentismo.

01 - CERVO, Amado L. & BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo, Atica, 1992. p. 370.

Desde o governo Costa e Silva observa-se a intenção brasileira de incrementar as relações com os países da Europa Ocidental. Em 1968 o Brasil recebe a visita de Elizabeth II e do ministro das relações exteriores da República Federal da Alemanha, Willy Brandt. No mesmo ano, o chanceler brasileiro Magalhães Pinto visitou a RFA para firmar um acordo na área cultural e o Acordo de Cooperação em Ciência e Tecnologia. Em 1969 veio ao Brasil o ministro da Tecnologia inglês e foram celebrados ajustes com Portugal e Espanha (acordos nas áreas de comércio e cooperação cultural) <sup>02</sup>.

Sob a administração Médici foi firmado o acordo que regulamentaria as relações comerciais com a Comunidade Econômica Européia (18 de dezembro de 1973), como reflexo do crescimento da importância do espaço comunitário para as exportações brasileiras, provisionando um tratamento tarifário que permitisse aos produtos do Brasil competir com o sistema de preferências estabelecido em virtude dos acordos de Yaoundé e Lomé. Neste ano, aliás, a CEE torna-se o maior parceiro comercial do Brasil, chegando a absorver 30% de suas exportações, ponto alto de um período (1964-1974) em que, na média, 43,5% das exportações e 34,7% das importações brasileiras tinham como destino e origem o espaço comunitário, apesar das restrições protecionistas <sup>03</sup>.

02 - Idem Ibidem.

03 - Idem Ibidem. Banco do Brasil - CACEX, *Comércio Exterior, Exportação*, 1976, 1979.

Sob o governo Médici as relações bilaterais com os países europeus ocidentais conhecem uma fase de rápida expansão, com troca de visitas de alto nível e contratação de acordos de cooperação com diversos países, a saber: adendo nuclear ao acordo de 1969 e convênios nas áreas espacial, ciências básicas, matemática e computação e treinamento militar com a RFA; Acordo Básico de Cooperação Técnica com a Espanha; Convenção de Igualdade de Direitos e Deveres com Portugal; Convênio Nuclear com a França; ajustes sobre transporte marítimo com Suécia, Dinamarca e Noruega. Deste estreitamento resultou o incremento global das relações econômicas, notadamente das inversões européias no Brasil, que em 1973 respondem por 39,9% do total de investimentos diretos e reinvestimentos contra uma participação de 37,5% dos Estados Unidos <sup>04</sup>.

O Nacional-desenvolvimentismo geiseliano encontra pavimentadas as vias para um estreitamento ainda mais drástico das relações com os países da Europa Ocidental, nos marcos dos constrangimentos proporcionados pela crise econômica que se instala no cenário econômico mundial com o choque do petróleo de 1973 e do processo de rápida deterioração que se fazia sentir nas relações Brasil -Estados Unidos. Neste contexto, confluem os projetos brasileiro de diversificação de parcerias e das políticas externas européias de consolidar um maior grau de

04 - CERVO, Amado L. & BUENG, Clodoaldo. Op. Cit. p. 371

independência em relação aos Estados Unidos, com a busca de ampliação de seus espaços no cenário internacional tanto em termos políticos quanto econômicos.

A Europa Ocidental entra cedo para o rol de prioridades da Política Externa desenhada por Geisel- Surge para desempenhar o papel de antítese daquele efeito perturbador provocado pela perda de qualidade das relações brasileiro - norte-americanas, configurando-se numa "vertente redentora" para a ação imediata do Nacional-desenvolvimentismo. É o caminho ideal, porque pode ser imediatamente percorrido, para estratégia de diversificação de parcerias: oferece a possibilidade de construir-se, no curto prazo um modelo de relações bilaterais oposto àquele configurado pelas relações Brasil - Estados Unidos.

Após a crise energética iniciada em 1973, e para enfrentá-la, a busca de novos parceiros tornou-se ainda mais importante para os países europeus, levando-os a mobilizarem-se na disputa - entre si mesmos ou com os Estados Unidos - de mercados para suas exportações e investimentos, assim como por fornecedores de matérias primas. Para consolidar esta estratégia, acenavam com relações econômicas mais vantajosas, pautadas por amplas linhas de cooperação, independentes de limitações impostas por interesses políticos e estratégicos de nível global.

Ao ter início o governo Geisel torna-se patente o alto nível de complementação dos interesses brasileiros e europeus: de um lado apresentavam-se a estratégia de

desenvolvimento em implementação no Brasil, e, de outro, se manifestavam as aspirações dos países europeus de ocupar novos espaços no cenário internacional, principalmente em termos econômicos mas também em termos políticos, no bojo do acirramento da concorrência que se instalava no núcleo do sistema capitalista mundial.

### 3,2 - A confluência de interesses

A administração Geisel inicia-se entretida com a definição dos parâmetros da estratégia de desenvolvimento a ser adotada, em seqüência ao vertiginoso ritmo de crescimento econômico conferido por Médici. As adversidades do cenário econômico internacional informam que as condições altamente propícias de poucos anos atrás estão próximas do esgotamento, dando início a um período recessivo em nível mundial, marcado sobretudo pela escassez energética.

O projeto de desenvolvimento adotado, consubstanciado no II Plano Nacional de Desenvolvimento, visava basicamente concluir a infra-estruturação da economia brasileira, através de um programa de adensamento do perfil industrial do país, concentrado em energia, insumos básicos, aço, produtos petroquímicos, metais não-ferrosos, celulose, fertilizantes e bens de capital <sup>05</sup>. As linhas de ação

05 - LESSA, Carlos. *A estratégia de desenvolvimento: sonho e fracasso*. Brasília, FUNCEP, 1988. 235 p.

externa adotadas visavam garantir meios para a implementação desta estratégia.

Do ponto de vista do Brasil, a Vertente Européia além de responder imediatamente à necessidade de abertura de novos espaços comerciais e de estabelecimento de novas parcerias Políticas, responde à busca de meios para a concretização do projeto de desenvolvimento: afinal, as contradições no interior do núcleo capitalista com a disputa de mercados abriam espaços para se buscar nos países europeus mais desenvolvidos - possuidores de capitais, tecnologias de ponta e disposição de investir - um novo padrão de relações econômicas que satisfizessem as necessidades brasileiras.

Procurava-se, sob este prisma, o engajamento dos novos parceiros nos setores produtivos que estivessem na ponta de lança do II

Plano Nacional de Desenvolvimento, mesmo porque a primeira reação das empresas multinacionais já instaladas no Brasil (a maioria de origem norte-americana) foi manter o seu engajamento aos setores mais tradicionais, de acordo com os interesses de suas matrizes e em descompasso com os anseios do

Plano. Para o sucesso da estratégia era transcendental a instalação de novas empresas nos setores de bens de capital, que se haviam tornado prioritários, dispostas à formação de *Joint ventures* com as empresas nacionais, fornecendo *know how* e equipamentos, de forma a contribuir com o desenvolvimento tecnológico do parque industrial brasileiro.

Em abril de 1976 o chanceler Azeredo da Silveira apresentava a "opção" européia como signo da mudança de papel que o Brasil desempenhava no cenário internacional: passava de "comprador passivo", que recebia créditos diretos para a compra de equipamentos no país financiador, prática tradicional no relacionamento comercial com os Estados Unidos, para o papel de "comprador ativo", que participaria das negociações com os parceiros, com uma nova modalidade de financiamento, transferência de tecnologia e participação das empresas nacionais <sup>06</sup>.

Compunham-se, ao lado das necessidades econômicas, fatores de ordem política, que sinalizavam para a importância de uma aproximação com os países europeus ocidentais. O processo de distensão implementado por Geisel tinha, por sua própria natureza, um caráter limitado e por vezes ambíguo, enfrentando simultaneamente a resistência de setores "linha dura" do regime militar por um lado, e as pressões por maior liberalização, por outro. Neste sentido, a aproximação com as democracias capitalistas da Europa Ocidental tinha duplo propósito: significava uma grande relativização da presença dos Estados Unidos sobre o cenário

06 - "Opção é diversificar os parceiros, diz Silveira". *O Estado de São Paulo*, 25/04/1976. A matéria também localiza a origem da expressão opção européia, muito difundida pela imprensa à época, na visita do Secretário de Estado norte-americano Henry Kissinger ao Brasil, quando o ministro da Fazenda Mário Henrique Simonsen teria afirmado que se os Estados Unidos não tomassem medidas para diminuir o déficit comercial brasileiro, o Brasil buscaria novas opções políticas.

político doméstico, a reconhecer-se que em diferentes momentos da história contemporânea brasileira essa presença havia contribuído para desestabilizar dinâmicas democráticas no país, e paralelamente, indicava para os setores mais favoráveis à liberalização, que o regime efetivamente democratizava-se, tanto que já era aceito por governos democráticos importantes <sup>o7</sup>. Neste mesma linha, para os setores mais resistentes às flexibilizações que ocorriam no plano interno e nas ações da Política Exterior, a aproximação com as democracias européias indicava que a crescente presença do Estado na economia e a ampliação das relações com os países do Terceiro Mundo de orientação socialista não significava uma ruptura com os valores ocidentais mas, bem ao contrário, uma conformação da estratégia aos melhores princípios capitalistas.

Para o consumo externo, a Europa Ocidental era a opção viável para a deterioração das relações com a potência hegemônica, procurando dar a medida de saturação do padrão de "relações especiais", sobretudo para a América Latina. Contribuiria, ainda, para legitimar o regime político e mostrar ao mundo as intenções do processo de abertura política em implementação,

07 - HIRST, Mônica. "Transição democrática e Política Externa: a experiência brasileira" . *Dados*, vol. 27, nº 03, p. 383. Sobre a presença norte-americana como um fator de instabilidade interna, ver os trabalhos de Monxz Bandeira sobre as relações Brasil - Estados Unidos, notadamente, BANDEIRA, L.A. Moniz. *Brasil - Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950 - 1988)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1989. 328 p.

Assim instrumentalizada, a Vertente Européia foi ganhando contornos definidos e um sentido dentro das linhas gerais do Nacional-desenvolvimentismo geiseliano, forjando-se um certo grau de consenso entre os fomuladores da Política Exterior em torno do papel que a Europa Ocidental ocuparia nos marcos do projeto de desenvolvimento .

No discurso diplomático, a Vertente Européia passa a indicar a viabilidade do estabelecimento de relações econômicas baseadas numa "interdependência horizontal" com os países desenvolvidos, em oposição ao paradigma da dependência que fatalmente marcaria a natureza das relações Norte - Sul- Sob o prisma político, a Europa Ocidental contribuiria para a afirmação externa do Brasil enquanto "potência emergente", interlocutor necessário ao diálogo com o Terceiro Mundo, e abriria espaço para o acesso do país aos centros decisórios do plano internacional <sup>08</sup>.

A Vertente Européia foi, assim, gestada na convergência de interesses econômicos e políticos do Nacional-desenvolvimentismo geiseliano, com a atuação conjunta e harmoniosa das agências econômicas do governo e do Itamarati na sua formulação e implementação. Responde, pois, em linhas gerais, aos desígnios da Política Externa, sendo instrumento pontual da inarredávei estratégia de busca do desenvolvimento que dá o ritmo da atuação internacional do Brasil seguramente desde 1930 e especificamente desde

08 - *Resenha*, (07)55-56.

1967. Ao apresentar-se sob a forma de vertente do Nacional-desenvolvimentismo, é fruto de uma tomada de consciência quanto à necessidade de . diversificar os vínculos externos e de um labor intelectual inédito na formulação da Política Externa, revestindo as relações bilaterais com os países europeus ocidentais no período em tela, de caráter criterioso, que procura seguir um padrão determinado pela conjunção do senso de oportunidade e da perseguição dos objetivos permanentes da ação internacional do país <sup>OB</sup>.

A perpassar a dinâmica decisória, estava a convicção de que os interesses brasileiros encontrariam eco na complementaridade com os interesses europeus.

09 - A idéia de que a aproximação com os países europeus ocidentais e até mesmo com a União Soviética e os países do bloco socialista, entre 1974 e 1979, pelo menos, reveste-se de uma coerência totalmente condizente com os novos rumos adotados pela Política Externa brasileira e, portanto, com a estratégia global de inserção internacional pretendida pelo Nacional-desenvolvimentismo geiseliano, dá a tônica do maior número de trabalhos sobre o período. Ver por exemplo: HIRST, Monica, Op. Cit.; NAZARIO, Olga. *Pragmatism in Brazilian Foreign Policy: the Geisel Years, 1974-1979*. Coral Gables, university of Miami, 1983 - Tese de Doutorado; SARAIVA, Miriam G. *A opção européia nos marcos do Pragmatismo Responsável: a Política Externa Brasileira para países europeus de 1974 e 1979*. Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais - PUC/RJ, 1990 - Dissertação de Mestrado; KLAHEL, Ana Lúcia S. *Brasil - URSS: relações bilaterais da Guerra Fria aos primeiros anos da Perestroika*. Brasília, Universidade de Brasília, 1991 - Dissertação de Mestrado; e sobretudo os trabalhos de Moniz Bandeira, notadamente, BANDEIRA, L.A. Moniz, *O milagre alemão e o desenvolvimento do Brasil: as relações da Alemanha com o Brasil e a América Latina (1949 - 1994)*. São Paulo, Ensaio, 1994. Em contrário, apresentando uma tese oposta à defendida por BANDEIRA, ver BIEBER, León E. "Brasil e Europa: um relacionamento flutuante e sem estratégia", in: CERVÜ, Amado L. (org.) et alii. *O desafio internacional: A política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1994.

Esta complementaridade colocava-se, sob o prisma europeu, pelos mesmos aspectos relativos à dependência energética, mas instrumentalizava-se pela ocupação de espaços deixados vazios pelo refluxo dos interesses e do *próprio poder* norte-americanos que se faz observar na abertura da década de 1970. Observaram os europeus que o momento de rearranjo do cenário internacional, com as superpotências empenhadas em um processo de distensão no plano estratégico, combinado com a crise que semeava desarranjos econômicos em nível global, proporcionava uma janela de oportunidade para a afirmação de uma margem maior de independência dos desígnios de segurança da Guerra Fria e para a delimitação de novos espaços de expansão econômica, ainda que em detrimento dos interesses da potência hegemônica.

Com uma estratégia baseada na conjunção da transferência de capitais e de tecnologias, os europeus ocidentais partiram pois, para a ampliação de seus horizontes. Os dólares provenientes do superávit dos países produtores de petróleo eram alocados em grande parte no mercado financeiro europeu, necessitando de reciclagem, o que era propiciado pela injeção de capitais em mercados emergentes e potenciais. Assim, implementou-se uma política de empréstimos para os países em desenvolvimento, sem condicionalidades e com baixas taxas de juros, o que foi reforçado por financiamentos para projetos de desenvolvimento específicos ou com investimentos de empresa.

de origem européia nestes países. Estes investimentos se direcionavam principalmente para áreas industriais onde havia possibilidade de transferência de tecnologias, vindo a compor a gama de insumos dos projetos de desenvolvimento de alguns países <sup>10</sup>.

A Vertente Européia do Nacional-desenvolvimentismo conhece duas fases bem distintas: num primeiro momento, que se estende do início da administração Geisel até 1977, buscou-se a consolidação da identidade de interesses que se observa nesta quadra entre Brasil e os países europeus ocidentais; a partir de 1977, a conjugação de fatores internos favoráveis à estruturação da Vertente começa a se desfazer, ligados a desaceleração do II Plano Nacional de Desenvolvimento, que se deu em função do agravamento dos problemas econômicos de curto prazo e às dificuldades crescentes no relacionamento econômico bilateral.

### *3.3 - A operacional ilação aa confluência de interesses -(1974 -1977)*

A Vertente Européia do Política Exterior implementada por Geisel ganha contornos e conteúdo com a implementação de uma estratégia que visava captar financiamentos, atrair investidores, fomentar a

10 - No período em tela, a própria flexibilidade quanto à questão da transferência de tecnologias avançadas foi uma forma de conseguir mercados muito utilizada pelos países europeus ocidentais- Assim, a Alemanha Federal participa ativamente do projeto de desenvolvimento da indústria nuclear no Brasil, e a França participa de projeto semelhante no Paquistão.

transferência de tecnologias avançadas e ampliar as exportações, o que se faz concomitantemente com uma vigorosa ação político-diplomática que visava o estabelecimento de mecanismos de consulta permanente sobre assuntos de política internacional e o comprometimento dos países europeus com as aspirações brasileiras de "potência emergente", visando dar o contraste para a deterioração das relações com os Estados Unidos.

Neste contexto, em 1975 o chanceler Azeredo da Silveira vai à Alemanha Federal, Grã-Bretanha, França e Itália, com o propósito de estabelecer mecanismos formais de cooperação econômica para a remoção de entraves e a dinamização de setores em que a convergência de interesses que já se observava poderia ser ampliada <sup>11</sup>

Estabeleceu-se, a partir de então, Comissões Mistas de cooperação econômica e tecnológica, o que se fez junto com a assinatura de acordos bilaterais de investimento e comércio e com troca de visitas de alto nível. Constituiu-se, além de diversos grupos de trabalho sobre temas específicos, comitês diversos com o objetivo de ampliar o escopo da cooperação:: com & RFA a Comissão de Cooperação Econômica, sob os auspícios da Comissão de Cooperação Científica e Tecnológica já em funcionamento; com a França, a Comissão Econômica para a Indústria e o Comércio; com a Itália, a Comissão Empresarial.

11 - *Resenha*, (07)53,

Nesta seara e com o objetivo de estimular o fortalecimento de áreas prioritárias do II Plano Nacional de Desenvolvimento, procurou-se o estreitamento das relações financeiras e a participação de governos e empresas europeus em diversos projetos industriais: AÇOMINAS e Ferrovia do Aço, com a Grã-Bretanha; Pólo Petroquímico do Rio Grande do Sul, Terminal Açúcareiro do Porto de Santos e Contrato de Financiamento para a Rede Ferroviária Federal, com a França; Acordo de Cooperação Nuclear e Protocolos de Cooperação Econômica para projetos de desenvolvimento, com a RFA- Procurou-se também o estabelecimento de linhas de crédito para a compra de equipamentos de países europeus e foram assinados contratos de risco para a construção de plataformas marítimas de exploração de petróleo com a *British Petroleum* e *Shell*.

Ao mesmo tempo, o Brasil desdobrava-se para dinamizar as relações comerciais bilaterais, altamente obstaculizadas pelas políticas adotadas pela CEE. Pode-se afirmar, aliás, que a estrutura comunitária e a inexistência de autonomia por parte dos países membros da CEE para o estabelecimento de tratamento tarifário distinto, age como principal elemento constrangedor destas relações, relegando-as a uma posição secundária no contexto da vertente redentora".

Assim, a ação brasileira para a abertura de novos mercados no âmbito da CEE concentrou seus esforços, por um lado, no estabelecimento de pressões sobre os maiores

parceiros europeus para que intercedessem a seu favor junto à Comunidade e, por outro, em insistentes reclamações em foros multilaterais, especialmente junto ao GATT, sobre o protecionismo de países desenvolvidos e sobre as injustiças dos critérios reguladores do comércio internacional <sup>12</sup>. Exemplos das medidas restritivas impostas pela Comunidade no relacionamento comercial bilateral com os parceiros europeus do Brasil podem ser tomados nas práticas da Política Agrícola Comum (estabelecimento de restrições a importação de produtos agropecuários) e no quadro do Sistema Geral de Preferências, em que o aumento gradativo da lista de produtos sujeitos ao estabelecimento de um sistema de cotas para proteger os setores da indústria europeia mais afetados pela crise econômica, atinge também setores importantes das pautas de exportação do Brasil (química, calçados, têxteis e aço).

De qualquer modo, observa-se no período um incremento da participação dos países europeus nas relações econômicas internacionais do Brasil. Correspondendo a 30,6% das exportações brasileiras em 1974, o fluxo comercial atinge seu ponto alto em 1976, quando 42,3% das exportações tiveram como destino países europeus ocidentais, abrindo em 1978 o período de decadência (correspondem a 37,4% do total) que faz prever a estabilização das relações comerciais

12 - Ver discursos do chanceler Azeredo da Silveira em 1975 e do Presidente Geisel em viagem à França e Grã-Bretanha. *Resenha*, números 07 e 09.

nos marcos do segundo choque do petróleo, correspondendo em 1979 a 36,6% do total <sup>13</sup>. Os investimentos europeus no Brasil também crescem no período, numa performance lenta e gradual: em 1974, os investimentos diretos e reinvestimentos dos países da Europa Ocidental correspondiam a 41,4% do total, e fecham o período em 1978 com uma participação de 47,3% \*\*.

### *3.4 - O aspecto político da Vertente Européia*

Na percepção brasileira, os países europeus poderiam desempenhar um papel importante na consecução do projeto de desenvolvimento em vias de implementação. As aspirações européias de ampliar seu espaço de atuação política nas relações internacionais eram entendidas como uma oportunidade para países que, como o Brasil, almejavam ascender na ordem internacional.

Com este objetivo, iniciou-se um esforço junto aos países europeus ocidentais para apresentar o Brasil como um país com uma ampla identidade ocidental e com um papel importante a desempenhar na reestruturação da ordem internacional, por seu estágio de desenvolvimento e pela ação pragmática' (e portanto não-ideológica) de sua

13 - Banco do Brasil - CACEX. *Comércio Exterior, Exportação*. 1976, 1979.

14 - *Relatório Banco Central do Brasil 1979*.

política exterior, colocando-se como interlocutor necessário do diálogo entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Nesta linha, buscou-se celebrar instrumentos de cooperação política de alto nível que estabeleciam mecanismos para consultas sobre questões políticas mais relevantes de cunho bilateral ou internacional, objetivando um estreitamento das relações entre o Brasil e os principais países europeus: em 1975, por ocasião da visita de Azeredo da Silveira, formou com a França a "Grande Comissão de Competência Geral", com a Grã-Bretanha assinou o "Memorando de Entendimento" e com a Itália estabeleceu uma comissão de consulta política; em 1976 Geisel visitou a França e a Grã-Bretanha com o objetivo de emprestar maior relevância a estes contatos políticos.

A Europa Ocidental assumia relevância crescente no âmbito da Política Externa de Geisel, correspondendo aos anseios brasileiros de diversificação de contatos e buscando, por seu turno, neles encontrar subsídios para a definição de um novo paradigma para o relacionamento com os países menos desenvolvidos, fronteiras naturais para a expansão dos interesses europeus pelo mundo, numa postura também de afirmação de independência relativamente aos desígnios das superpotências,

A identidade operacionalizava-se através de parcerias para o projeto de desenvolvimento brasileiro, consubstanciado no período pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento. O projeto brasileiro de substituição de

importações de bens de capital e de diversificação dos laços de dependência era entendido como oportunidade (a senha de acesso) para o aumento dos investimentos europeus, garantindo a participação nos grandes projetos industriais brasileiros através do financiamento e da exportação de equipamentos e da ampliação das possibilidades de cooperação tecnológica. Em entrevista à televisão brasileira em 1976, o Presidente francês Giscard d'Estaing sintetizou a confluência de interesses que podia se observar no período e que sinalizou o estreitamento das relações com a França, o Reino Unido, Itália e notadamente com a RFA: "há uma notável coincidência entre o nosso desenvolvimento tecnológico e as necessidades do desenvolvimento brasileiro" <sup>15</sup> „

Com a França, a aproximação assumiu um caráter essencialmente político. Na visita de Geisel, as conversações sobre temas de política internacional receberam destaque; e em entrevista à Agência Nacional, o Presidente d'Estaing afirmava ter convidado o Presidente brasileiro em virtude "da importância do papel de âmbito mundial que o Brasil desempenha" e que "devemos marchar juntos, Brasil e França, face aos grandes problemas mundiais, quer os problemas políticos, quer os de desenvolvimento" <sup>16</sup>. No campo econômico os contatos avançaram no sentido do encaminhamento de negociações e a disposição manifestada de se ampliar as relações, mas sem resultados concretos.

15 - *Resenha*, (09)10.

16 - *Resenha*, (09)33-36.

Com a Grã-Bretanha, as relações que efetivamente se consolidaram foram de natureza predominantemente econômica. Na viagem de Geisel a Londres foram fechados acordos de financiamento e obteve-se empréstimos para áreas-chave do II Plano Nacional de Desenvolvimento. Aliás, a Grã-Bretanha assumia importância crescente neste contexto devido ao seu papel de centralização do mercado de eurodólares<sup>17</sup>.

Relativamente à Itália, a política de aproximação não apresenta resultados concretos, embora possa se registrar alguns avanços no intercâmbio comercial e na questão de investimentos<sup>18</sup>.

Quanto aos demais países europeus, de fato não houve uma política decidida por parte da diplomacia brasileira, em direção ao incremento de relações específicas, mas sim limitada aos marcos da ofensiva geral para a ampliação de mercados e fontes de crédito no período.

### 3.5 - Brasil e RFA: Identidade de Pragmatismos

Dos países europeus que demonstravam maior interesse no incremento das relações econômicas e políticas

17 - Ver CAMPOS, Roberto. *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro, Topbooks, 1994. 1417 p., especialmente o capítulo referente à permanência como embaixador em Londres, "Missão Junto à Corte de Saint James".

18 - Sobre as relações Brasil - Itália, ver CERVO, Amado L. *As relações históricas entre o Brasil e a Itália: o papel da diplomacia*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1992, 261 p.

com o Brasil, destaca-se no período a República Federal da Alemanha<sup>19</sup>.

A década de 1970 vinha sendo período de afirmação da autonomia da Política exterior alemã e de distanciamento nas relações com os Estados Unidos, que somados ao crescente dinamismo de sua economia, permitiam à RFA uma aproximação maior com a América Latina. O Brasil, por seu pujante crescimento econômico despertava os interesses da Alemanha, ao mesmo tempo em que o intercâmbio comercial, os investimentos e a cooperação científica e tecnológica se ampliavam.

A recessão econômica e as pressões da opinião pública ameaçavam o programa nuclear alemão, colocando-se a necessidade de romper a própria dependência tecnológica configurada pelas limitações de natureza estratégica em área tão sensível e o monopólio de suprimento de urânio que até então as empresas norte-americanas vinham mantendo no setor. Neste contexto, um acordo com o Brasil teria o efeito de dinamizar o programa, garantindo o acesso a fontes alternativas de urânio e proporcionando a quebra da dependência relativamente aos Estados Unidos. Abria-se então, a oportunidade para a implementação do projeto mais importante da Política Externa brasileira no período, que se constituiria no marco principal da Vertente Européia,

19 - Sobre as relações Brasil - RFA, ver BANDEIRA, L. A. Moniz. *O milagre alemão e o desenvolvimento do Brasil*, Op. Cit.

representando um paradigma dos alcances e limites dessa política <sup>20</sup> .

O Acordo Nuclear Teuto-Brasileiro, assinado em 1975, fixou as bases da cooperação entre os dois países e abria perspectivas para a construção de oito usinas nucleares e para o provimento de uma infra-estrutura que fornecesse autonomia para o Brasil na consecução do ciclo completo do combustível nuclear (inclusive o enriquecimento e o reprocessamento de urânio). Para o Brasil seria a prova de independência em relação aos Estados Unidos e a possibilidade de negação do esquema pretendido pelas superpotências de congelamento do poder mundial. Inscrevia-se no rol das orientações do Nacional-desenvolvimentismo geiseliano de diversificação de vínculos externos, representava o financiamento de um grande (ou do maior) projeto nacional, com a transferência de tecnologia sofisticada de um país desenvolvido para um país em desenvolvimento e a incorporação de empresas nacionais em sua implementação <sup>21</sup>. Configurava o início de um novo tipo

20 - Foge ao escopo deste trabalho uma análise profunda dos diferentes aspectos do Acordo Nuclear de 1975. Neste sentido, ver ARCELA, Nina Maria. *O Acordo Nuclear Teuto-Brasileiro: Estudo de caso em política exterior sob a perspectiva do processo decisório*. Brasília, Universidade de Brasília, 1992. Dissertação de Mestrado; LIMA, Maria Regina Soares de. *The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipu*. Nashville, Vanderbilt University, 1966. Tese de Doutorado; WROBEL, Paulo Sérgio. *Brazil, the Non-Proliferation Treaty and Latin America as a Nuclear Weapon-free Zone*. London, King's College University, 1991. Tese de Doutorado.

21 - *Resenha*, (08)76

de relações externas baseado na *interdependência horizontal*, distinto do modelo dominante nas relações Norte-Sul, exemplo perfeito de cooperação bilateral a que chegaram Brasil e RFA, configurando a possibilidade de se estabelecer uma identidade de interesses, ainda que provisória, entre países com estágios diferentes de desenvolvimento <sup>22</sup>.

Aos poucos a Alemanha passa a ocupar uma posição importante no rol de relacionamentos bilaterais do Brasil, confirmando uma tendência que encontra raízes antes da Segunda Guerra Mundial, muito como reflexo de uma postura de simpatia recíproca que se nutria de parte a parte. Consolida-se como maior investidor e parceiro comercial do Brasil entre os países europeus, perdendo em importância global, apenas para os Estados Unidos. Ao mesmo tempo, o Brasil fixa-se como o principal exportador do Terceiro Mundo para a RFA (excluídos os produtores de petróleo) e o país que recebeu maior volume de investimentos alemães no exterior <sup>23</sup>. Não seria exagerado afirmar que esta "vertente redentora", representada pelo fortalecimento de relações com a Europa Ocidental, ganha instrumentalidade e dinamismo apenas quando considerada sob o prisma das relações com a RFA, parceiro que não se negou a cooperar em diferentes estágios do processo de desenvolvimento do Brasil <sup>24</sup>.

22 - *Resenha*, (07)56.

23 BANDEIRA, L.A. *honiz. O milagre alemão e o desenvolvimento do Brasil*, Op. Cit. p. 177 - 214.

24 - Esta é a idéia que pode-se depreender do trabalho de Moniz Bandeira sobre as relações teuto-brasileiras, que ganha força sobretudo quando procede-se ao estudo comparado

As expectativas em torno das relações cresceram e a diplomacia brasileira chegou a colocá-las como "um modelo nas relações de uma sociedade industrializada com uma que não conseguiu ainda esse status" <sup>25</sup>, e que "o Brasil e a RFA se apresentaram a tentar quebrar o falso determinismo, que só tem levado a confrontações inessárias entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento" <sup>26</sup>.

### 3.6 - O esgotamento da Vertente Européia (1977 - 1979)

Nos dois últimos anos da administração Geisel, a Vertente Européia foi perdendo seu dinamismo enquanto prioridade do Nacional-desenvolvimentismo, com os objetivos e expectativas que impulsionaram-na sendo gradualmente reformulados.

No processo de perda progressiva de destaque da Vertente Européia, tiveram papel importante, em nível doméstico, a desaceleração do II Plano Nacional de Desenvolvimento, e no nível externo, a adoção de uma postura

das relações bilaterais do Brasil com os principais países europeus no período Geisel. Tomando mais largo o corre cronológico e escapando da análise da Política Externa de Geisel, pode-se afirmar que as relações do Brasil com a Europa Ocidental no presente século ganham instrumentalidade apenas sob a ótica das relações com a Itália e com a Alemanha- Ver também CERVO, Amado L. *As relações históricas entre o Brasil e a Itália*, Op. Cit.

25 - Palavras de Azeredo da Silveira em entrevista à imprensa por ocasião da assinatura do Acordo Nuclear. "Acordo não afasta Brasil e Alemanha dos Estados Unidos". *Folha de São Paulo*, 27/06/1975=

26 - *Resenha*, (09)09-

menos favorável por parte dos principais parceiros europeus, que, procuraram adaptar suas orientações a realidade internacional tanto política quanto econômica. A atuação conjunta destes dois fatores proporcionaram o deslocamento do eixo em torno do qual se erigira a Vertente: o papel da Europa Ocidental enquanto fornecedora dos insumos necessários para a implementação do projeto de desenvolvimento configurado pelo II PND e a aproximação política do Brasil com esses países como forma de garantir seu acesso ao processo decisório internacional.

O agravamento da crise econômica internacional, que em seu início havia levado a Europa Ocidental a buscar novos mercados, trouxe problemas para o gerenciamento da estrutura econômica de alguns países - como a recessão em alguns setores produtivos, o desemprego e o déficit na balança comercial - conduzindo a um endurecimento dos mecanismos de intercâmbio e a inflexões na política protecionista- A CEE implementou, a partir de então com mais vigor, as fórmulas de protecionismo já existentes, atingindo as exportações brasileiras e reduzindo suas importações.

Os êxitos da Político Agrícola Comum fizeram com que as importações do espaço comunitário experimentassem uma mudança na estrutura setorial, com restrições & importação de produtos agropecuários e o recrudescimento de medidas restritivas no quadro do Sistema Geral de Preferências.

A reação brasileira frente ao endurecimento comunitário foi manter as linhas que já vinham sendo

adotadas no período anterior - envio de missões comerciais, queixas quanto ao protecionismo exacerbado e reiteração das pressões sobre os principais parceiros europeus - mas com uma postura defensiva frente às resistências já encontradas.

No plano político algumas transformações também podem ser observadas, notadamente na qualidade do discurso. As iniciativas brasileiras no sentido de estreitar as relações políticas com os países europeus não foram abandonadas, mas perderam gradativamente o vigor que haviam experimentado até o início de 1977. Os contatos e visitas de representantes de lado a lado foram concentrando-se nas questões de natureza estritamente econômica, relegando a um plano secundário as questões políticas. Concomitantemente, a idéia brasileira de colocar-se como parceiro dos europeus nas questões internacionais e como interlocutor necessário no diálogo Norte-Sul perdeu seu lugar de destaque nos discursos oficiais,

Nos dois últimos anos da administração Geisel, tiveram continuidade os esforços para o estreitamento das relações com os países europeus (principalmente RFA, Grã-Bretanha e França, mas já no quadro de distensão que se observa nas relações com os Estados Unidos, A Europa Ocidental continuou ocupando um papel importante no processo de diversificação das relações externas, embora não mais com a carga e expectativas que se na via formado no início.

A própria expressão *opção européia* foi sendo gradativamente abandonada nos discursos oficiais, enquanto as referências às relações com a Europa diziam respeito às iniciativas implementadas nos três primeiros anos de governo. Com uma leitura rápida e eficaz das transformações do cenário internacional, conclui-se que a modificação dos fatores internos e externos que haviam possibilitado a edificação da Vertente Européia dá lugar a novas realidades. Ao perder seu sentido nos marcos do Nacional-desenvolvimentismo geiseliano, mantém sua importância do ponto de vista histórico, que pode ser medida pelo incremento das relações em nível global com os países europeus, correspondente aos anseios de diversificação das parcerias e de relativização das dependências externas e por fornecer um modelo factível de relacionamento entre sociedades desiguais.

Na prática, a "vertente redentora" mostrou suas limitações e foi perdendo seu sentido enquanto política norteadora das ações do Brasil para os países europeus, esvaindo-se no bojo de um balanço que pode-se proceder das vertentes do Nacional-desenvolvimentismo de Geisel.

*O balanço das Vertentes: resultados da  
estratégia de diversificação rite  
parcerias*

*4.1 - Terceiros cenários para atuação  
da estratégia de diversificação de parcerias*

À Vertente Européia representou uma inflexão da ação externa do Brasil em direção a alguns países da Europa Ocidental, movimento que certamente se constituiu numa política específica, moldada sobre objetivos pré-estabelecidos, expectativas compartilhadas e linha de ação definida, procurando respostas aos anseios do projeto de desenvolvimento e por isso, suas ações revestem-se de sentido estratégico que só encontra paralelos no período na determinação de conquistar maiores espaços no relacionamento com os Estados Unidos.

Neste quadro, a opção pelo estreitamento das relações político-econômicas com a Europa Ocidental, que acaba por se constituir numa vertente do Nacional-desenvolvimentismo geiseliano, deve ser entendida como a parte visível, mais difundida e alardeada da estratégia de diversificação de parcerias e de relativização de laços de dependência, mas não é a única vertente que se ergue no período com estes objetivos e seguramente não é a que apresenta os melhores resultados.

Ao proceder-se a um balanço da Política Exterior sob Geisel conclui-se que outros paradigmas de relacionamento externo que não chegaram a revestir-se do labor intelectual e da divulgação oficial que embalaram esta "vertente redentora" do Nacional-desenvolvimentismo geiseliano preenchem com amplitude os anseios do projeto de desenvolvimento brasileiro e empregam um sentido de permanência nas relações bilaterais que ultrapassa o governo Geisel para ganhar força e dinamismo na década de 1980. Este balanço não permite falar-se propriamente em *vertentes*, na acepção utilizada, mas em sub-produtos da nova estratégia de inserção internacional do Brasil, verdadeira síntese do embate de vertentes que se estabelece na primeira metade da administração Geisel, na medida em que surgem no bodo, ou em decorrência, do processo de expansão comercial do país.

Como efeito desta estratégia, o Brasil expande sua presença por cenários até então tidos como secundários, adotando uma política por vezes agressiva de defesa dos reais ou potenciais interesses nacionais onde quer que estejam colocados. Assim sendo, observa-se a revisão dos padrões de relacionamento com o Extremo Oriente, Oriente Médio, África, Países Socialistas e América Latina, finalizando a composição do quadro desenhado pela Política Externa brasileira em resposta às demandas do desenvolvimento nacional.

#### 4.2 - Extremo Oriente

Sintomáticas da nova postura da Política Exterior do Brasil são as relações com os dois principais países da região, Japão e China <sup>01</sup>. A expansão e diversificação das atividades econômicas estavam no rol dos objetivos primários brasileiros na área, apesar da grande importância Política do reestabelecimento de relações diplomáticas com a China continental.

Fruto de uma notável identidade de interesses, a intensificação das relações nipo-brasileiras a partir de 1974 responde aos anseios de ambos os parceiros: do ponto de vista japonês, dada a exigüidade de território e de recursos naturais, pretendia-se dar seguimento à estratégia adotada desde fins da Segunda Guerra Mundial de garantir suprimento de produtos primários para o seu parque industrial; do ponto de vista brasileiro, buscava-se novas fontes de financiamento e de fornecimento de equipamento e tecnologias.

A percepção de que as relações com o Japão poderiam ser dinamizadas nasceu com o Governo Geisel e são levadas às últimas conseqüências, traduzindo-se em visitas

01 - Sobre o tema, ver BARBOSA, Antônio José- "Outros Espaços". In: CERVO, Amado L. (org.) et alii. *O Desafio Internacional: A Política Exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1994. p. 333-351.

de alto nível e no incremento do comércio bilateral e dos níveis de investimento japoneses no Brasil.

Em 1975 o Brasil recebe a visita do vice-Primeiro Ministro do Japão, que reconheceu com o Itamarati não corresponderem ainda as relações bilaterais aos dinamismos nacionais <sup>02</sup>. Em setembro de 1976, Geisel vai ao Japão acompanhado de seus ministros do Planejamento, da Indústria e Comércio e das Minas e Energia, simbolizando a importância da nova dimensão da política brasileira para a Ásia e a abertura de um novo potencial para o país na região: atendendo à estratégia japonesa de financiar a produção de itens os quais necessitava importar, foram firmados acordos que permitiram a concretização de vendas que somariam 10 bilhões de dólares num prazo de 15 anos e a captação de 1,5 bilhão em financiamentos e 1,4 bilhão em investimentos diretos <sup>03</sup>. Dentre eles, destaque-se: implantação do Projeto Alunorte/Albrás (visando a produção de alumínio em Belém); constituição da Companhia de Desenvolvimento Agrícola (para a produção de cereais, café e eucalipto em Minas Gerais), construção do Porto de Praia Mole (Espírito Santo), aumento do capital da USIMINAS, participação na Siderúrgica de Tubarão, além de se assentarem as bases da cooperação no campo da tecnologia industrial <sup>04</sup>. Em 1978 o Brasil recebe

02 - CERVO, Amado L. & BUENO, Clodoaldo. *História da Política Externa Brasileira*. São Paulo, Ática, 1992. p. 372.

3 - BARBOSA, Antônio José. Op. Cit., p. 344.

4 - Idem, p. 343-344.

a visita do príncipe herdeiro japonês, nas comemorações do aniversário do início da imigração japonesa para o país.

Como reflexo da crescente importância das relações Brasil - Japão, na década de 1970, o Brasil passa a ser o principal pólo de investimentos japoneses na América Latina, recebendo metade do total aplicado na região, e ao mesmo tempo, passa a ser o terceiro recipiente dos capitais japoneses mundialmente alocados <sup>05</sup>.

O reestabelecimento de relações diplomáticas com Pequim em 1974, em oposição aos setores mais conservadores do espectro político nacional, sinaliza a conclusão do processo de desideologização das relações internacionais do país e pavimenta o caminho para a intensificação da presença comercial brasileira no maior mercado potencial do mundo, já na década de 1980.

#### *4.3 - Países Socialistas*

No período Geisel as relações com os países socialistas da Europa Oriental mantiveram-se na tendência de pouco dinamismo que já as caracterizavam desde 1964.

Cuida-se, grosso modo, apenas de acelerar os contatos diplomáticos e de incrementar em linhas gerais o comércio: entre 1975 e 1976, o Brasil recebeu missões comerciais da Hungria, Romênia, Tchecoslováquia, República Democrática da Alemanha, Bulgária, Polônia e União <sup>05</sup> - Idem, p. 345,

Soviética, numa tentativa de retomar os contatos de alto nível olvidadas no passado recente. Observa-se no biênio o único incremento nas relações comerciais: a participação dos países europeus orientais nas exportações brasileiras, que entre 1964 e 1974 manteve-se na média de 5,3% do total, salta para 8,7% em 1975 e 9,0% em 1976, para estabilizar-se na casa dos 6,0% nos anos finais da administração Geisel, enquanto as importações originárias da região comprimem-se progressivamente, caindo da média de 2,2% na década anterior para fechar o período em 1978 em 1.4% do total <sup>06</sup>.

Naturalmente, as relações com as nações socialistas eram limitadas ao comércio e cooperação econômica, sem conotações políticas, apesar do concomitante processo de desideologização das relações internacionais do Brasil <sup>07</sup>.

Por outro lado, como parte da política de aproximação com os países europeus orientais, as relações com a União Soviética foram largamente expandidas no período, trazendo à tona mais uma vez em outro cenário regional o viés energético que motivava o Nacional-desenvolvimentismo de Geisel <sup>08</sup>. Com os soviéticos firmam-se

6 - Banco do Brasil. CACEX, *Comércio Exterior, Exportação* 1976, 1979.

7 - NAZARIO, Olga. *Pragmatism in Brazilian Foreign policy the Geisel Years, 1974 - 1979*. Coral Gables, University of Miami, 1983. Tese de Doutorado. p. 87 .

06 - Sobre as relações Brasil - União Soviética, ver ELAHEL, Ana Lúcia S. *Brasil - URSS: relações bilaterais da Guerra Fria aos primeiros anos da Perestroika*. Brasília,

pacotes de acordos estipulando incrementos no comércio e estabelecendo as bases para a cooperação técnica e econômica, particularmente no oferecimento de petróleo <sup>09</sup>.

#### 4.4 - Oriente Médio

Os esforços brasileiros para penetrar o Oriente Médio foram tardios e determinados sobretudo pela crise no fornecimento de energia que se instala com o primeiro choque do petróleo.

Pode-se localizar o grande momento de inflexão da política brasileira para a região em 1975, quando o Itamarati redefine sua posição diante dos conflitos do Oriente Médio, reconhecendo na ONU os direitos do povo palestino à autodeterminação e à soberania e votando a resolução anti-sionista.

Desde o início da década, a PETROBRAS lança-se em contratos de atuação conjunta com diversos países árabes, abrindo caminho para o reforço das relações que se faz necessário após o choque, restringindo-se, entretanto, às boas relações comerciais com alguns países da região. Firmam-se acordos de cooperação com o Cipeste (cooperação econômica, 1975), Arábia Saudita (intercâmbio econômico e técnico, 1975), Jordânia (transporte aéreo, 1975), Líbia

Universidade de Brasília, 1991, 195 p. Dissertação de Mestrado -

09 - NAZARIO, Olga. Op. Cit, p. 88.

(cooperação técnico-científica, 1978), Argélia (transporte e navegação, 1976), Irã (intercâmbio comercial, 1977) e Iraque (transporte aéreo e exploração de petróleo, 1977) <sup>10</sup>. O acordo com o Iraque é prenunciador do início de uma fértil fase de cooperação entre os dois países, que adentrará a década de 1980, firmando mercados para as indústrias brasileiras de material bélico, insumos e tecnologias nucleares e de construção pesada.

#### 4.5 - África

A década de 1970 abre-se no Brasil com a África reinserida no rol dos relacionamentos prioritários. Em 1972, o chanceler Mário Gibson Barboza visitou nove países da África Negra, sinalizando a reativação dos objetivos de recolocação dos mercados do continente Africano no rol de interesses da expansão comercial do Brasil <sup>11</sup>. A partir de então, a política brasileira para o continente baseia-se na vinculação de uma imagem projetada e bem aceita de uma sociedade pacífica, multirracial, de industrialização tropical, patrocinadora da comunidade de interesses que se consubstancia no arco de cultura luso-brasileiro.

10 - BARBOSA, Antônio José. Op. Cit. p. 348-349.

11 - Sobre o tema, ver SARAIVA, José Flávio S. "Do silêncio à afirmação: as relações do Brasil com a África", in: CERVO, Amado L. (org.) et, alii. *O Desafio Internacional?* Op. Cit. p. 263-331.

A conjuntura internacional nos marcos da virada para o governo Geisel, caracterizada pelo recrudescimento da Política protecionista e pelo aumento vertiginoso dos preços de petróleo, atuou no sentido de forçar a efetivação do relacionamento com a África, realçando os aspectos políticos e econômicos envolvidos. Neste contexto, a inserção de África como objeto de preocupações da Política Exterior implementada por Geisel responde à necessidade de ampliação de mercados, principalmente, e à busca de uma parceria Política que fortaleça as posições brasileiras no Terceiro Mundo e de suas reivindicações face aos países desenvolvidos <sup>12</sup> Assume, pois, dois aspectos que se complementam: sob o ponto de vista econômico, visava a incrementação de um intercâmbio comercial que suprisse as necessidades de importação e exportação, fornecendo elementos que permitissem contrabalançar, em termos quantitativos, a dependência relativa aos países do núcleo capitalista; sob o aspecto político, visava a constituição de uma aliança Política, ainda que tácita, para atuação conjunta nos foros multilaterais.

A impulsionar mais uma vez a Política decidido em direção aos países Africanos que se estabelece no início do governo Geisel, estava o viés aa dependência energética. A aguda dependência brasileira da importação de óleo explica

12 - OLIVEIRA, Henrique Altemane "As relações Brasil-África nos governos Médici e Geisel", *Política e Estratégia* vol. VII, no 02, 1989, p. 196.

em muito a atração brasileira pelos mercados Africanos, sendo a maximização dos fluxos de exportação uma forma de equilibrar a balança comercial com os países exportadores de petróleo em África, como a Nigéria, o Gabão e Angola <sup>13</sup> .

A Política brasileira para a África implementada a partir de então se baseava sobre três parâmetros: incremento da cooperação, na modalidade Sul-Sul, em proveito do desenvolvimento mútuo; respeito aos princípios da soberania e autodeterminação dos Estados e da independência econômica das sociedades; repulsa ao colonialismo e a discriminação racial <sup>14</sup> . O gesto pioneiro do Brasil, ao reconhecer e apoiar imediatamente os governos revolucionários das ex-colônias portuguesas, não apenas permitiu a consolidação da presença brasileira nestes países, como também facilitou o incremento dos contatos em nível político com os demais países independentes da África Negra, estimulando-se a troca de visitas, a contratação de novos acordos e o funcionamento de comissões mistas <sup>15</sup> .

#### 4.6 - América Latina - América do Sul

As orientações do Brasil para a América Latina -América do Sul no período Geisel estiveram igualmente motivadas pelo desejo de explorar novas oportunidades

13 - SARAIVA, José Flávio S. Op. Cit., p. 317.

14 - CERVO, Amado L. & BUENO, Clodoaldo, Op. Cit., p. 380,

15 - Idem Ibidem-

econômicas, diversificar laços políticos, expandir sua presença e influência e aumentar sua margem de manobra internacional. Neste sentido, persegue alguns objetivos fundamentais, tidos como essenciais para a sua segurança e desenvolvimento econômico: assegurar fontes de energia; expandir o comércio e desenvolvimento de programas de cooperação econômica que poderiam facilitar o acesso do país a recursos na região através da contratação de acordos de longo prazo; levar em conta considerações geopolíticas, incluindo objetivos sobre segurança, enquanto se estendia a influência brasileira na região, procurando ao mesmo tempo desfazer estereótipos que identificavam o Brasil ora a uma nova potência hegemônica, ora a executor de uma missão subimperial a serviço dos Estados Unidos; quebrar o isolamento político, buscando a solidariedade com os países da região, atuando em acordo com outros atores proeminentes

16

Neste sentido, a política brasileira é marcada por uma intensa ação em três níveis básicos, a saber: a) nos órgãos multilaterais; b) pelo incremento da diplomacia pessoal; c) na esfera bilateral, Como preocupação constante, observa-se a necessidade de desfazer a imagen de implementação de um projeto hegemônico, reiterando-se em

foros multilaterais a repulsa brasileira por hegemonias de qualquer tipo <sup>17</sup>.

Apesar de coincidir com a queda relativa da influência político-econômica dos Estados Unidos na região, esta nova ofensiva diplomática não estava voltada, pelo menos no início, para a redução da presença norte-americana ou para atacar os interesses daquele país na América Latina. O que existia, sem dúvida, era o interesse em iniciar um novo padrão de relacionamento comercial com os países latino-americanos. Destes, o Brasil poderia importar uma grande variedade de matérias primas e sobretudo recursos energéticos e eles poderiam importar do Brasil produtos agrícolas e manufaturados <sup>18</sup>.

A ação na região operacionalizou-se em duas fases distintas: a primeira estende-se de 1974 até 1976, estando os esforços brasileiros volcados para a consolidação da presença econômica e diplomática nos países da Bacia do Prata, em confrontação aberta com a Argentina; na segunda fase, que tem início em 1977, o Brasil se movimentou para criar para si uma nova arena diplomática, convidando seus

17 - CERVO, Amado L. & BUENO, Clodoaldo. Op. Cit., p. 376-377.

18 - Sobre a motivação energética da ação brasileira na América Latina, tese compartilhada por Olga Nazario e Gino Costa, ver NAZARIO, Olga. Op. Cit.; COSTA, Gino. *The foreign policy of Brazil to her south american neighbours during the Geisel and Figueiredo Administrations*, Cambridge, Queen's College, University of Cambridge, 1987. Tese de doutoramento.

vizinhos do Norte para discutir um tratado para a cooperação no desenvolvimento da Bacia Amazônica <sup>19</sup>.

A estratégia brasileira na América Latina instrumentalizou-se através da contratação de vários acordos, firmados com todos os países importantes, à exceção da Argentina e do Chile, através dos quais o Brasil oferecia a seus vizinhos cooperação econômica e tecnológica para projetos binacionais de exploração de recursos naturais ou energéticos comuns. O êxito de alguns projetos neste padrão (como Itaipu Binacional, por exemplo), iria contribuir para que o Brasil penetrasse nas economias de seus vizinhos, atraindo-os para a sua esfera de influência econômica. Porém, o sucesso do Brasil em cooperar em projetos binacionais restringiu-se ao Prata, onde atua-se decididamente para inverter a correlação de forças historicamente favorável à Argentina. A idéia do estabelecimento de projetos binacionais com o Paraguai e Uruguai tinha por objetivo subtraí-los da esfera de influência imediata da Argentina, o que foi feito com a assinatura de dois acordos: com o Paraguai para a construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu (1974) e com o Uruguai para exploração do potencial hidrelétrico e agrícola da Lagoa Mirim (1977) <sup>20</sup>.

19 - COSTA, Gino. Op. Cit. p. 224.

20 - COSTA, Gino. "A expansão da presença brasileira na América do Sul". *Política e Estratégia*, vol. VII, nº 01, 1989, p. 27.

Como efeito imediato da ofensiva sobre os vizinhos do Prata, os interesses brasileiros na região se expandem, com o aumento e a diversificação do comércio, e com a correlação de forças relativamente à Argentina voltando-se a favor do Brasil- O rompimento da ordem então estabelecida não pode deixar de ser entendido como uma substantiva vitória geoestratégica brasileira na região, vez que, segundo BANDEIRA, "a Argentina já não tinha mais condições para impor uma política de equilíbrio e nada podia fazer para contrabalançar a influência do Brasil, que não apenas incorporara a Bolívia, o Paraguai e o Uruguai ao seu *hinterland* comercial como, além de projetar-se sobre os países da África Ocidental, ia se expandia na direção do pacífico, a negociar ou firmar importantes acordos de cooperação econômica com o Chile, Equador, Colômbia, Venezuela e Peru" <sup>21</sup> .

Em outra linha de ação, o Brasil criou ao norte um novo espaço diplomático, convidando seus vizinhos amazônicos para discutir um acordo de cooperação na Bacia Amazônica. Firmado aos 03 de Julho de 1978 pelo Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, dentre outras coisas, o Tratado da Bacia Amazônica contribuiu para transformar a imagem e potência intransigente que havia adquirido pela negativa em negociar

21 BANDEIRA, L. A. Moniz. *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina - Brasil (1930/1992)*. São Paulo, Ensaio/Editora Universidade de Brasília, 1993, p. 233.

com a Argentina as diferenças no Cone Sul e para potencializar a liderança brasileira ao norte, reduzindo a desconfiança e a apreensão dos vizinhos amazônicos diante de sua expansão na área

22 .

O Brasil procura usufruir a situação de prestígio e força alcançada na América Latina com estes dois grandes movimentos, exercendo liderança incontestada nos aspectos políticos e econômicos, tanto ao norte quanto ao sul da América do Sul. A média histórica de participação percentual da América Latina nas exportações brasileiras entre 1964 e 1974, de 11,1%, ganha ritmo ascendente, vindo fechar o período Geisel (1978) em 13,8%, o que se reflete igualmente nas importações que têm origem em países da região (10,2% na média 1964-1974 e 11,3% em 1978<sup>1</sup>)

23 .

22 - Sobre o Tratado de Cooperação Amazônica, ver a tese de doutoramento de Gino Costa, Op. Cit., e o trabalho de Manuel Montenegro. CRUZ, Manuel A.C.M.L- A política externa como instrumento da autonomia e do desenvolvimento nacionais: uma análise? comparada das experiências do Brasil e Peru, 1974 -1980, e de sua expressão no Tratado de Cooperação Amazônica. Brasília, Universidade de Brasília, 1989.

23 - Banco do Brasil, CACEX, Comércio Exterior, Exportação\* 1976, 1979.

Incluindo a análise da atuação brasileira em terceiros cenários regionais, pode-se concluir que a estratégia brasileira de diversificação de parcerias foi, grosso modo, coroada de êxito.

O Nacional-desenvolvimentismo geiseliano procura com intensidade abrir novos horizontes políticos e econômicos, corroborando externamente alguns aspectos do projeto de "potência emergente" que em nível doméstico se consubstancia no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), buscando os insumos necessários para a sua implementação onde quer que pudessem ser obtidos.

Neste contexto, a revisão drástica das relações com os Estados Unidos deve ser entendida como condição primacial de toda a estratégia externa implementada. Como tentar vãos solos mais altos se todo o espectro de opções e oportunidades Políticas e econômicas tivesse que ser corroborado pela potência hegemônica do hemisfério ? O quinquênio Geisel é o coroamento de um processo de distanciamento político que se inaugura anos antes, mas é sobretudo o período em que se tornou patente a perda de complementaridade econômica entre os dois parceiros. A leitura do Nacional-desenvolvimentismo feita por Geisel conduz a um processo inevitável, qual seja, o definitivo "descolamento" de um dos vetores principais das relações

internacionais do Brasil até então, consubstanciado na dependência excessiva dos desígnios políticos, estratégicos e econômicos dos Estados Unidos. A partir de então, nada será como antes: uma vez explicitada a natureza conflitiva das relações entre os dois países, ela passa a se manifestar nos mais diversos itens da agenda bilateral, sendo transferida intocada para a década seguinte para acabar por constituir-se num novo vetor: o da negação intransigente dos laços de dependência e da afirmação categórica da necessidade constante de relativizá-los com novas parcerias. A partir destes elementos, as relações brasileiro - norte- americanas podem ser entendidas como formadoras de uma "vertente perturbadora" do Nacional-desenvolvimentismo geiseliano, que impulsiona a Política Exterior a buscar caminhos alternativos para a inserção internacional do Brasil. Instala-se, pois, como elemento inicial de uma dialética que se estabelece no âmbito da ação externa, que ao desdobrar-se, dá origem ao processo de expansão dos laços políticos e econômicos com novos parceiros.

O deslocamento de fluxos de comércio que se observa no período entre os Brasil e Estados Unidos deve ser bem dimensionado, porque define a intensidade das outras vertentes do Nacional-desenvolvimentismo. No contexto de competição acirrada que se instala no núcleo capitalista, não é correto afirmar que a queda dos níveis de comércio com os Estados Unidos é compensada com um aumento relativo do fluxo com a Europa Ocidental, mesmo porque procede-se a uma

mudança qualitativa das pautas de exportação e importação: ao contrário dos Estados Unidos, os europeus ocidentais oferecem capitais e tecnologias, ao mesmo tempo em que recrudescem as medidas protecionistas em virtude do espaço comunitário que se consolida e expande as relações com as suas ex-colônias.

Assim sendo, junte-se ao deslocamento dos fluxos comerciais com os Estados Unidos à própria expansão comercial decorrente do processo de adensamento do perfil industrial brasileiro e se terá a medida das demais vertentes: esta é constituída pela pulverização dos índices de comércio, notadamente do diferencial em queda nas relações comerciais com os Estados Unidos, pelos quatro cantos do mundo.

A Vertente Européia, por seu turno, deve ser entendida pela natureza política de que se traveste a cooperação econômica. Primeiramente, por se constituir na alternativa mais factível para proporcionar respostas imediatas à deterioração das relações com os norte-americanos, abrindo um imenso rol de possibilidades e na busca da diversificação de parcerias e de relativização da dependência a fatores externos, dando consistência ainda que indireta ao processo de distensão política que se opera no plano interno.

A Europa Ocidental no contexto do Nacional-desenvolvimentismo de Geisel desempenha o papel de antítese daquela ação perturbadora inicial consubstanciada pela

deterioração das relações brasileiro - norte-americanas. É a "vertente redentora", que oferece no plano ideal do discurso político um modelo possível de diversificação de parcerias, pautada por relações mais igualitárias, construídas sobre grandes linhas de cooperação econômica e técnico-científica. Sendo necessária a identificação do "agente da redenção" na Vertente Européia, este papel certamente será desempenhado pela Alemanha Federal, que em suas relações com o Brasil no período, estabeleceu o paradigma da cooperação entre sociedades desiguais.

Por outro lado, a duração efêmera da Vertente Européia, limitada aos primeiros anos da administração Geisel, explica-se pelo esgotamento das oportunidades de cooperação no projeto de desenvolvimento nacional, principal elemento de legitimação do regime. Desse modo, deve ser entendida como a operacionalização da busca dos insumos necessários para a implementação do II PND, capitais e tecnologias, mantendo vitalidade enquanto duraram as oportunidades de cooperação neste sentido.

Do balanço das vertentes também pode-se extrair elementos para a avaliação da estratégia global brasileira no período. Liminarmente, há que se reconhecer que o Brasil encerra a administração Geisel com níveis nunca vistos de internacionalização da sua economia, marcando presença em todos os cenários regionais possíveis, com reflexos para o incremento futuro de laços de cooperação política daí decorrente.

Por outro lado, ainda em 1979 o sistema internacional cuida de cobrar a conta das liberalidades a que o Brasil se permitiu para atingir seus objetivos no período: o segundo choque do petróleo, aliado à explosão das taxas de juros internacionais e à escalada neo-protecionista dos países capitalistas centrais, atingiram em profundidade o modelo de crescimento com endividamento adotado pelo Brasil de Geisel. Vislumbra-se um período de grandes dificuldades econômicas, em que a dívida externa e o estrangulamento das relações Norte - Sul passaram a ser o centro das preocupações governamentais e a tônica das negociações nas relações bilaterais e em foros multilaterais.

O Brasil desemboca, pois, na década de 1980, embalado em uma crise financeira profunda, em que o setor externo será profundamente fustigado. Os efeitos da crise serão largamente sentidos pela economia brasileira, colorindo as relações internacionais do país e até mesmo as relações sociais no plano doméstico, parecendo indicar um retrocesso no processo que se vinha desenvolvendo até então. Contudo, terminada a fase aguda da crise e tendo em vista que ela atingirá um país em processo de crescente integração comercial e financeira com o setor externo ao mesmo tempo em que industrialmente forte, em que as relações com o sistema financeiro internacional se viram profundamente perturbadas e o crescimento parecia paralizado, tentar-se-á retomar o processo de desenvolvimento apoiado em um parque industrial

pujante e numa economia irreversivelmente internacionalizada, feitos notáveis da evolução do Nacional-desenvolvimentismo, que encontrou em Geisel seu apogeu.

## Bibliografia

### 1 - Livros

AMADO, Rodrigo- *Araújo Castro*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1982.

BANDEIRA, L.A. Moniz. *Brasil - Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950 - 1988)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1989.

\_\_\_\_\_. *Estado Nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina - Brasil (1930 - 1992)*. São Paulo, Ensaio/Editora universidade de Brasília, 1993.

\_\_\_\_\_. *O milagre alemão e o desenvolvimento do Brasil: as relações da Alemanha com o Brasil e a América Latina (1949 - 1994)*. São Paulo, Ensaio, 1994.

BARBOZA, Mario Gibson. *Na diplomacia, o traço todo da vida*. Rio de Janeiro, Record, 1992.

CAMPOS, Roberto. *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro, Topbooks, 1994.

CERVO, Amado L. & BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo, Ática, 1992.

\_\_\_\_\_. (org.) et alii. *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1994.

\_\_\_\_\_. *As relações históricas entre o Brasil e a Itália: o papel da diplomacia*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1992.

FERRIS, Elizabeth & LINCOLN, S. K. (orgs.). *Latin American foreign policies: global and regional dimensions*. Boulder, Westview, 1981.

GOES, Walder de. *O Brasil do General Geisel: estudo do processo de tomada de decisão no regime militar burocrático*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1978.

& CAMARGO, Aspasia. *O drama da sucessão e a crise ao regime*. Rio de Janeiro, Nova fronteira, 1984.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Lembranças de um empregado do Itamaraty*. São Paulo, Siciliano, 1992.

WILHELMY, Manfred. *El sistema internacional y America Latina. La formación de la política exterior. Los países desarrollados y América Latina.* Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987.

WILLIANSO, John. *A economia aberta e a economia mundial.* Rio de Janeiro, Campus.

ZORGBIBE, Charles. *Les politiques étrangères des grandes puissances.* Paris, Presses Universitaires de France, 1984-

## 2 - Artigos

AZEVEDO, José Luiz R. "O Brasil e os Estados Unidos". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 32, nº 125/126, 1989.

BANDEIRA, L.A. Moniz. "Continuidade e mudança na Política Externa Brasileira". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 29, nº 115/116.

\_\_\_\_\_. "A Alemanha na Política Exterior do Brasil". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 34, nº 135/136.

BARROS, Alexandre S.C. "O futuro das relações Brasil -Estados Unidos: oportunidades e reflexões". *Política e Estratégia*, vol. IV, nº 01, 1986.

CAMARGO, Sônia de. "Caminhos que se juntam e se separam, Brasil e Argentina: uma visão comparativa". *Política & Estratégia*, vol.IV, nº 02, 1986.

COSTA, Gino. "A expansão da presença brasileira na América do Sul". *Política e Estratégia*, vol. VII, nº 01, 1985.

\_\_\_\_\_. "Las relaciones económicas y diplomáticas dei Brasil con sus vecinos de la Cuenca Amazônica (1974 -1985)". CEPEI, *Documentos de Trabajo*, nº 01, 1987.

\_\_\_\_\_ - "Rasgos de la Política exterior brasilera despues de 1964". CEPEI, *Documentos de Trabajo*, nº 04, 1986.

FISHLOW, Albert. "Voando para o Rio: perspectivas das relações Brasil - Estados Unidos". *Cadernos de Opinião*, vol. 12, nº 07, 1979.

\_\_\_\_\_. "The U.S. and Brazil: the case of the missing relationship". *Foreign Affairs*, vol. 60, nº 04, 1982.

GRARNDORF, Wolf. "Brasil y la RFA: un modelo para las relaciones entre el Primer y Tercer Mundo ?". *Estúdios Internacionales*, vol. 15, nº 57, 1982.

HIRST, Mônica- "Transição democrática e Política Externa: a experiência brasileira". *Dados*, vol. 27, nº 03, 1984.

KRAMER, Paulo R. da Costa. "As relações militares Brasil -Estados Unidos". *Política e Estratégia*, vol. IV, nº 01, 1986.

\_\_\_\_\_. "Diálogo de surdos: as relações Brasil - Estados Unidos". *Política e Estratégia*, vol. III, nº 01, 1985.

LAFER, Celso. "Política Exterior Brasileira: balanço e perspectivas". *Dados*. vol. 22, nº 03, 1979.

LIMA, Maria Regina S. de & MOURA, Gerson. "A trajetória do Pragmatismo: uma análise da Política Externa Brasileira". *Dados*, vol. 25, nº 03, 1982.

\_\_\_\_\_ - & \_\_\_\_\_ - "Relações internacionais e Política Externa Brasileira". *O que se deve ler em Ciências Sociais no Brasil*. nº 02, 1987.

\_\_\_\_\_ - & Hirst, Mônica. "Estados Unidos y América Latina: cerrando una época en descomposición". *Estúdios Internacionales*. vol. 14, nº 56, 1981.

MARTINS, Carlos Estevam. "A evolução da Política Externa Brasileira na década de 1964 - 1974". *Estudos CEERAP*, vol. 12, no 03, 1975.

MOURA, Gerson & KRAMER, Paulo R. da Costa. "Brasil - Estados Unidos: as razões das diferenças". *Ciências Sociais Hoje*, nº 01, 1987.

\_\_\_\_\_. "Os caminhos difíceis da autonomia; as relações Brasil - Estados Unidos" = *Contexto Internacional*, nº 02, 1985.

OLIVEIRA, Henrique Altemane de. "As relações Brasil - África nos governos Médici e Geisel". *Política e Estratégia*, vol. VII, nº 02, 1986.

PEIXOTO, Antônio Carlos. "La montée en puissance du Brésil: concepts et, réalités" . *Revue Française de Science Politique*, vol. 30, nº 02, 1980.

PEREZ LLANA, Carlos E. "Brasil y Europa: el problema de las percepciones". *Estúdios Internacionales*, vol. 14, nº 56, 1981.

PORTO, L. de A. Nogueira. "A Política Externa: da independência ao pragmatismo". *Política e Estratégia*, vol. IV, nº 02, 1986.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. "Brasil - Europa y Ia reestructuración del poder internacional". *Estudios Internacionales*, vol. 16, nº 61, 1983.

SELCHER Wayne. "As linhas fluidas da ação multilateral do Brasil". *A defesa nacional*, nº 679, 1978.

TOMASINI, Luciano. "Relações Norte-Sul: algumas alternativas". *Curso de Introdução às Relações Internacionais*, Universidade de Brasília, nº VI, 1982.

TREIN, Franklin. "A América Latina e a Política Externa da Alemanha". *Contexto Internacional*, vol. 06, nº 02, 1987.

### 3 - Material não-publicado

ARCELA, Nina Maria. *O Acordo Nuclear Teuto-Brasileiro: estudo de caso em política exterior sob a perspectiva do processo decisório*. Brasília, Universidade de Brasília, 1992. Dissertação de mestrado.

COSTA, Gino. *The foreign policy of Brazil towards her South America neighbours during the Geisel and Figueiredo administrations*. Cambridge, University of Cambridge, 1987. Tese de doutoramento.

CRUZ, Manuel A.C.M.L. *A política externa cocmo instrumento da autonomia e do desenvolvimento do Brasil e do Peru, 1974-1980, comprada das experiências do Brasil e do Peru, 1974 - 1980, e de sua expressão no Tratado de Cooperação Amazônica*. Brasília, Universidade de Brasília, 1989. Dissertação de mestrado.

ELAHEL, Ana Lúcia S. *Brasil - URSS: relações bilaterais da Guerra Fria aos primeiros anos da Perestroika*. Brasília, Universidade de Brasília, 1991. Dissertação de mestrado.

Lima, Mária Regina S. de. *The Political economy of brazilian Foreign Policyz Nuclear Energy, Trade and Itaipu*. Nashville, Vanderbilt University, 1986. Tese de doutoramento.

MIYANOTO, Shiguenoli. *Do discurso trinfalista ao pragmatismo ecumênico: geopolítica e política externa do Brasil pós-64*. São Paulo, Universidade de São Paulo, 1985. Tese de doutoramento.

NAZARIO, Olga. *Pragmatism in Brazilian Foreign Policy: the Geisel Years (1974 - 1979)*. Coral Gables, University of Miami, 1983. Tese de doutoramento.

FUNGS, Reiner. *A indústria de armamentos e a Política Externa Brasileira*. Brasília, Universidade de Brasília, 1989. Dissertação de mestrado.

SARAIVA, Míriam Gomes. *A opção europeia nos marcos do Pragmatismo Responsável: a Política Externa Brasileira para países europeus de 1974 a 1979*. Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais - PUC, 1990. Dissertação de mestrado.

WROBEL, Paulo Sérgio. *A questão nuclear nas Relações Brasil - Estados Unidos*. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1986. Dissertação de mestrado.

\_\_\_\_\_. *Brazil, the non-proliferation treaty and Latin America as a Nuclear Free Weapon Zone*. Londres, King's College University, 1991. Tese de doutoramento.

#### 4 - Documentos

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores - *Relatório?* Brasília, 1973 - 1979

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores - *Resenha de Política Exterior do Brasil?* Brasília, MRE, números 01 a 20, março de 1974 a março de 1979.

BRASIL, Banco do Brasil - CACEX - *Relatórios Comércio Exterior*. Rio de Janeiro, Banco do Brasil, 1976, 1979.

BRASIL, Banco Central do Brasil - *Boletim do Banco Central do Brasil*. Brasília, Departamento Econômico do Banco Central do Brasil, 1978, 1979.

BRASIL, Presidência da República. *II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975 - 1979)*. Rio de Janeiro, IBGE, 1974.

#### 5 - Jornais

*O Estado do São Paulo?* São Paulo, 1974 - 1979

*Folha de São Paulo?* São Paulo, 1974 - 1979

*O Globo?* Rio de Janeiro, 1974 - 1978

*Jornal do Brasil?* Rio de Janeiro, 1976 - 1979