



**Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais**

**Construção de confiança na América do Sul:
A política externa do governo Figueiredo (1979-1985)**

João Nackle Urt

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração História das Relações Internacionais.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Norma Breda dos Santos

Brasília

2009



**Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais**

**Construção de confiança na América do Sul:
A política externa do governo Figueiredo (1979-1985)**

João Nackle Urt

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração História das Relações Internacionais.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Norma Breda dos Santos

Brasília

2009

Banca Examinadora

Autorizo, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação por processos de fotocopiadoras ou eletrônicos.

Assinatura: _____ Local e Data: _____

[...] Então fizemos um estudo e a tendência de todos ali [na embaixada do Brasil em Washington], em matéria de prioridade da política externa, era sempre o desenvolvimento econômico. Aí, eu resolvi dizer que não, que a prioridade era a paz, que obviamente, sem paz, você não se desenvolve; se você estiver sempre numa ameaça de conflito, em vez de gastar em desenvolvimento, vai gastar em armamento [...].¹

[...] Sublinhei que, ante um conflito tão grave [a Guerra das Malvinas], os brasileiros têm de pensar e agir segundo uma perspectiva histórica – e assim tem feito o governo – não apenas no dia de hoje ou de amanhã, mas em termos de longo prazo, em daqui a dez ou vinte anos, no que será a região em que desejamos viver no futuro, uma região em que o Brasil e seus vizinhos tenham um relacionamento descontraído e sem ressentimentos. Este elemento é muito importante, que o governo brasileiro tem bem presente.²

Ramiro Saraiva Guerreiro.

¹ Depoimento (1985), Rio de Janeiro, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2008, fita 9 (versão digitada, p. 5).

² Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro para Embaixada do Brasil em Washington, telegrama secreto urgentíssimo, 20/5/1982, pasta Antônio Azeredo da Silveira, subitem Embaixada em Washington, CPDOC/FGV.

RESUMO

A presente dissertação situa-se na intersecção entre os temas da política externa brasileira do governo do presidente João Batista Figueiredo (1979-1985) e das relações interamericanas de segurança do mesmo período. Demonstrou-se que até o começo da década de 1980, a América do Sul era vista por especialistas como uma região instável, com risco de alastramento de conflitos armados e até de nuclearização. Além disso, alguns atos da política externa brasileira antes de 1979 davam margem a que o Brasil fosse visto por seus vizinhos como um país intervencionista, imperialista ou subimperialista. Com o advento da crise energética e da crise dos juros, entre o fim da década de 1970 e o começo da década de 1980, o Brasil viu limitadas suas possibilidades de atuação internacional. O governo Figueiredo entendeu que cabia concentrar seus esforços diplomáticos numa só área preferencial de atuação. A área escolhida foi aquela onde havia melhores chances de sucesso, dada a proximidade geográfica e a ausência de grandes potências: a América do Sul. Para executar esse projeto de aproximação com a América do Sul era necessário construir uma identidade regional mais amigável para o Brasil. Assim, durante esse período, o interesse-síntese que orientou o discurso político e as ações diplomáticas do País, notadamente em questões de segurança, foi a construção de confiança com os países da América do Sul. Isso pôde ser observado por ocasião de dois eventos emblemáticos das questões de segurança na região: a Guerra das Malvinas (1982) e os golpes de Estado no Suriname (1980 a 1982). Por meio da “neutralidade imperfeita” na Guerra das Malvinas e da “missão Venturini”, enviada ao Suriname com o objetivo de afastar a influência cubana, o Brasil comunicou uma identidade regional de país cooperativo e confiável. Pode-se concluir que a política externa do governo Figueiredo, além de colaborar com a construção de uma zona de influência para o Brasil na América do Sul, também contribuiu com a formação de um complexo sul-americano de segurança relativamente pacífico, tal como ele se apresenta contemporaneamente.

Palavras-chave: governo Figueiredo – política externa brasileira – segurança interamericana – Guerra das Malvinas – Suriname

ABSTRACT

The present dissertation is placed between two bordering subjects: the Brazilian foreign policy during the government of President João Batista Figueiredo (1979-1985) and the interamerican security relations during this period. Until the beginning of the 1980's, South America was seen by experts as an unstable region, with risk of generalization of armed conflicts and nuclearization. Moreover, some gestures of Brazilian foreign policy before 1979 allowed South American countries to see Brazil as an interventionist, imperialist or subimperialist country. With the advent of the Oil Crisis and the Debt Crisis, between the end of the 1970's and the beginning of the 1980's, Brazil's international possibilities of acting were severely limited. The government of Figueiredo decided to concentrate its diplomatic efforts in a single preferential area. The chosen area was that where Brazil had the best chances of success, given the geographical proximity and the absence of great powers: South America. In order to obtain closer relations with South America, it was necessary to build a friendlier regional identity for Brazil. Confidence-building towards South America was then the key-interest that oriented Brazilian political speech and diplomatic actions during that period, especially regarding security matters. That was observed on the occasion of two emblematic events of regional security: the Falklands War (1982) and the military coups in Suriname (1980 to 1982). By means of both the "imperfect neutrality" in the Falklands War and the "Venturini mission", sent to Suriname in order to avert Cuban influence, Brazil succeeded in communicating its own regional identity as that of a cooperative and trustworthy country. It was possible to conclude that the Brazilian foreign policy under the government of Figueiredo not only collaborated with the construction of a zone of influence for Brazil in South America, but it also contributed to the formation of a relatively pacific South American Security Complex, such as it exists contemporarily.

Key-words: Figueiredo government – Brazilian foreign policy – interamerican security – Falklands War – Suriname

SUMÁRIO

Prefácio	10
Introdução	14
I - Formação do Complexo Sul-Americano de Segurança: a importância da atuação brasileira nos anos 1980	22
1.1 – Complexo sul-americano de segurança	22
1.2 – Características do complexo sul-americano de segurança nos anos 1970	24
1.3 – Comportamento do Brasil em relação à América do Sul nos anos 1960 e 1970	27
1.4 – O Brasil dos anos 1980: rumo à construção de uma identidade internacional confiável	32
1.5 – Conclusões parciais	40
II - Para compreender o governo Figueiredo: circunstâncias	43
2.1 – Tradições diplomáticas brasileiras	43
2.1.1 – As tradições principistas: pacifismo e juridicismo	44
2.1.2 – A tradição realista	46
2.1.3 – As tradições ligadas à busca do desenvolvimento: universalismo e cooperação necessária	47
2.2 – A política exterior do Regime Militar brasileiro (1964-1979)	50

2.2.1 – General Humberto de A. Castelo Branco: 1964-1967	52
2.2.2 – Marechal Arthur da Costa e Silva: 1967-1969	55
2.2.3 – General Emílio Garrastazú Médici: 1969-1974	57
2.2.4 – General Ernesto Geisel: 1974-1979	59
2.3 – O Brasil e o mundo entre 1979 e 1985	62
III - A política externa do governo Figueiredo: principais aspectos	71
3.1 – Principais características da política externa do governo Figueiredo apontadas na historiografia	72
3.1.1 – Continuidade na ruptura	72
3.1.2 – Dupla inserção internacional	75
3.1.3 – Prioridade atribuída às relações com a América Latina	77
3.2 – A política externa do governo Figueiredo	78
3.2.1 – A diplomacia econômico-comercial	79
3.2.1.1 – As relações econômicas bilaterais	79
3.2.1.2 – As questões econômicas no âmbito multilateral	81
3.2.2 – A diplomacia político-estratégica	82
3.2.2.1 – Os posicionamentos político-estratégicos do Brasil e as suas relações bilaterais	83
3.2.2.2 – A diplomacia político-estratégica no âmbito multilateral	89
IV - Construção de confiança no contexto da guerra fria: a atuação brasileira nos casos das Malvinas e do Suriname	92
4.1 – A atuação brasileira em face da Guerra das Malvinas (1982)	92
4.1.1 – Contextualização geográfica e histórica	92
4.1.2 – O conflito bélico	95
4.1.3 – O rearranjo: a política externa de Figueiredo para o conflito bélico de 1982	100
4.1.4 – Avaliação da atuação brasileira	106
4.2 – Relações Brasil-Suriname (1975-1985)	112
4.2.1 – Suriname: breve história política e inserção internacional (1975-1985)	113

4.2.2 – Brasil: política externa para o Suriname antes de Figueiredo (1975-1979)	125
4.2.3 – Figueiredo: um exercício de segurança sob a diretriz desenvolvimentista	128
4.2.4 – Considerações finais	139
Conclusão	140
Referências bibliográficas	146

PREFÁCIO

No totalitarismo criado por George Orwell na obra *1984*, o monopólio sobre o passado é uma das principais ferramentas de dominação. O Estado onipresente, simbolizado pelo Grande Irmão que tudo sabe e tudo vê, comanda um poderoso aparato de manipulação da História. Os mínimos detalhes sobre o passado são transformados e reformados para servir à versão oficial, ensinada e imposta como verdade única. Tudo para garantir a continuação do Estado totalitário.

A certa altura da narrativa, o personagem principal, Winston, passa a integrar um movimento de resistência, a “Fraternidade”. No dia de sua adesão ao grupo subversivo, Winston recebe instruções e é apresentado a uma bebida estranha, desaparecida havia muito tempo, que os membros da resistência usam em seus brindes contra o regime do Grande Irmão: o vinho. Ao encerrar a reunião, o chefe imediato de Winston propõe um brinde:

– A que devemos beber dessa vez? diz, sempre com a mesma leve tinta de ironia. À confusão da Polícia do Pensamento? À morte do Grande Irmão? À humanidade? Ao futuro?
Winston responde: “Ao passado”.³

A presente dissertação brinda ao passado e orgulha-se de mirar o passado como objeto do conhecimento e como ferramenta de libertação. Não deveria ser necessário escrever um prefácio sobre a importância da História e sobre a fé na História. Mas essas idéias não são evidentes para a maioria das pessoas. Embora o público-alvo de uma dissertação seja majoritariamente

³ George Orwell, *1984*, tradução de Amélie Audiberti, Paris: Éditions Gallimard, 1950, p. 235.

acadêmico, há a preocupação com os demais possíveis leitores. Essa dissertação dedica-se também a esses leitores que não acham evidente que a História seja uma ferramenta de libertação.

John L. Gaddis afirma em seu livro sobre a metodologia da História:

[...] parte da tarefa do historiador é tentar [...] mostrar que da mesma maneira que a maioria das formas de opressão têm sido construídas, elas podem ser desconstruídas; demonstrar que o que é agora nem sempre foi dessa maneira no passado e, portanto, não precisa ser no futuro.⁴

No caso desta dissertação, a proposta é mostrar que as formas de vida pacíficas dos dias de hoje têm sido construídas e podem, portanto, ser desconstruídas ou mesmo destruídas. O que é agora nem sempre foi dessa maneira no passado e, portanto, não precisa ser no futuro. Seu tema é a construção da paz na América do Sul e o papel do Brasil nesse processo. Nesse sentido, ela pretende modestamente ajudar a demonstrar que o presente não é eterno.

Dentro da aventura solitária que é escrever uma dissertação de mestrado, a lembrança auto-imposta sobre essa pequena colaboração teve um grande papel motivador. A dissertação é uma aventura solitária para qualquer pessoa que se propõe a escrevê-la. Mas é mais ainda para alguém a mil quilômetros de distância de seu *campus* de origem. Tendo saído de Campo Grande, no meio do Mato Grosso do Sul, e para lá voltado na fase de redação, não foram poucas as dificuldades enfrentadas. A falta de interlocutores foi sem dúvida uma grande inimiga. Faltou, nessa reta final, o diálogo com os colegas e com os professores. Também faltou a biblioteca rica da Universidade de Brasília: rica em livros, rica em pessoas habituadas a estudar silenciosamente em um espaço público. Por incrível que pareça, nem os livros nem as pessoas vêm de graça, a exemplo da paz regional.

É por isso que eu gostaria de agradecer aqui a todas as pessoas que foram essenciais, de uma maneira ou de outra para que eu concluísse este trabalho.

⁴ John Lewis Gaddis, *Paisagens da História: Como os historiadores mapeiam o passado*, tradução de Marisa Rocha Motta, São Paulo: Campus, 2003, p. 165.

Agradeço à minha orientadora, Prof^a. Dr^a. Norma Breda dos Santos, e ao professor co-orientador, Prof. Dr. Pio Penna Filho, pela leitura conscienciosa.

Agradeço aos professores do Mestrado, Antônio Carlos Lessa, José Flávio Sombra Saraiva, Eduardo Viola, Estevão Rezende Martins e Alcides Costa Vaz, pelo conhecimento compartilhado e pela atenção dispensada dentro e fora de sala de aula. Sinto-me verdadeiramente honrado por ter sido aluno de um grupo tão brilhante de professores.

Agradeço à secretária do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Relações Internacionais (IREL), Sra. Odalva de Araújo Otavio, pelo trabalho sempre competente e pela gentileza incomum. Sua disposição ajudou-me muito, sobretudo no período em que estive em Campo Grande.

Agradeço aos professores Matias Spektor (CPDOC/FGV) e Tomaz Espósito Neto, que se mostraram importantes colaboradores, interlocutores e amigos.

Agradeço aos amigos e colegas de sala de aula, Eizen Monteiro, Danilo Vergani Machado, Thalita Carneiro Ary, Thiago Gehre Galvão, James Tibúrcio, Rodrigo Torres de Araújo Lima, Rodrigo Santos Meira, Ana Clarissa Bernardino Maia, Manuela Fernández de Córdova e Daniel Oppermann. Cada um deles foi indispensável, à sua maneira. Tornaram-se meus amigos para a vida toda. Têm, acima de tudo, meu profundo respeito e admiração pela maneira como têm conduzido, eles próprios, suas aventuras solitárias de formação intelectual.

Agradeço aos amigos Max Stabile, Moema Vilela, Renan Sales, Isadora Eckardt e Luiz Henrique Raelle Braga pela leitura atenta e interessada que fizeram desta dissertação, toda ela ou algumas partes.

Agradeço também aos amigos de Campo Grande Silvia Helena Rodrigues, Maria Fernanda Soares, Carolina Araújo, Carlota Philippsen, Clarissa de Araújo Martins, Rodolfo Ikeda, Maíra Espíndola, Ricardo Thibau e João Alberto Silva Júnior, cuja presença ao longo de todo o ano foi inestimável.

Por fim, mas não menos importante, agradeço imensamente aos meus pais, Álvaro Nackle Urt e Maria Aparecida Fantinatti Urt, e à minha irmã, Gabriela Nackle Urt, pelo apoio incondicional, pela convivência carinhosa, pelo exemplo de trabalho e honestidade.

Finalmente, gostaria de dedicar a presente dissertação aos meus avós, Álvaro Urt, Maria Gonçalves de Oliveira Urt, José Fantinatti e Benedita Luchesi Fantinatti.

INTRODUÇÃO

A presente dissertação situa-se na intersecção dos temas da política externa brasileira do governo do presidente João Batista Figueiredo (1979-1985) e das relações interamericanas de segurança do mesmo período. Trata-se de tentar demonstrar o papel que a política externa de Figueiredo desempenhou na formação do complexo sul-americano de segurança. Busca-se assim, contribuir para a compreensão de um tema que a historiografia das relações internacionais do Brasil ainda não exauriu. Como lembra Paulo Fagundes Vizentini, o governo do presidente Figueiredo, a despeito de sua importância para a compreensão do pós-guerra fria, é um dos menos estudados dentre os governos militares. Segundo o autor, “muitas das numerosas realizações da diplomacia do governo Figueiredo pouca atenção receberam dos analistas devido à ênfase nos estudos sobre a crise da dívida e da transição institucional à democracia no plano externo”.⁵

A hipótese que a presente dissertação examina é a de que a característica mais marcante da política externa de Figueiredo – que a distingue da dos governos anterior e posterior – é a escolha da construção de confiança regional como interesse-síntese a orientar o discurso político e as ações diplomáticas do Brasil naquele governo.

Mais que isso, considera-se que por meio da implementação bem-sucedida das medidas de construção de confiança, o governo Figueiredo ajudou a construir uma nova “cara” para o Brasil. Uma identidade mais

⁵ Paulo G. Fagundes Vizentini, *Política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)*, Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004, p. 271.

amistosa, mais cooperativa, enfim, mais latino-americana, sobretudo quando comparada com a dureza que comumente tem sido atribuída ao presidente que o antecedeu, Ernesto Geisel. Coube aqui, ainda, uma hipótese secundária: existe uma relação de condição entre a política externa do governo Figueiredo – orientada pela súbita percepção da necessidade de ser amistoso, de apresentar-se cooperativo aos vizinhos – e as idéias que permitiram o surgimento dessa percepção. Relação de condição, não causalidade. A política externa somente adquire a feição que adquire porque recorre a um repertório de idéias chamado tradições diplomáticas. A existência desse repertório de idéias não é causa suficiente para explicar o surgimento dessa política externa, mas é uma condição necessária.

A construção da nova identidade internacional do Brasil, feita por meio de discursos e de ações cheias de conteúdo semântico, postos estrategicamente para serem “lidos” pelos vizinhos sul-americanos, ajudou a conformar a América do Sul como uma região de paz e cooperação, fornecendo assim as bases para o aprofundamento da integração regional, para o sucesso da redemocratização em todo o continente, para a retomada do desenvolvimento, que aconteceu, embora timidamente, após a Década Perdida. A hipótese aqui defendida é a de que a política externa do governo Figueiredo foi uma peça fundamental – talvez a primeira peça – na formação do subsistema regional contemporâneo. Uma peça basilar do alicerce de paz e estabilidade que leva cidadãos do mundo todo, os sul-americanos sobretudo, a investir, fazer negócios, consumir, viver na América do Sul, promovendo assim sua prosperidade.

O Capítulo 1 desta dissertação apresentará as características das relações interestatais na América do Sul no período anterior ao mandato de Figueiredo. Ver-se-ão sucintamente as principais características do complexo sul-americano de segurança nos anos 1970, bem como o comportamento do Brasil desde a década de 1960 e sua inflexão no início dos anos 1980.

O Capítulo 2 faz um breve histórico da política externa dos governos militares entre 1964 e 1979, que permitirá observar os traços distintivos da política externa do governo Figueiredo, particularmente em sua interação com o complexo regional de segurança. Por influência da abordagem cognitiva de análise das Relações Internacionais, tratará também dos fatores ideacionais

que influenciaram o processo decisório em política externa do período. Por fim, serão tratadas as circunstâncias históricas nas quais estava ambientado o governo Figueiredo, notadamente a grave conjuntura econômica composta pela crise do petróleo e pela crise dos juros, a não menos grave conjuntura política de acirramento da Guerra Fria pelo governo norte-americano de Ronald Reagan e, no plano político interno, a administração da crise da dívida e da transição para a democracia.

Assim, o objetivo do Capítulo 2 é trazer um conjunto amplo das circunstâncias em que se encontrava o governo Figueiredo, que permita pensar com a cabeça do tomador de decisão da primeira metade dos anos 1980.⁶ Essas circunstâncias podem ser de diversas naturezas. Podem ser fatores materiais ou ideacionais, anteriores ou contemporâneos, estruturais ou conjunturais.

Vale aqui explicar essa divisão entre fatores materiais e ideacionais. Trata-se de uma classificação cuja origem está em uma perspectiva teórica construtivista moderada, à moda do trabalho de Alexander Wendt. Esse autor adota uma ontologia ideacionista, porém limitada pela existência de um materialismo mínimo subjacente.⁷ Que quer dizer isso?

Ontologia ideacionista é a que percebe o mundo como um conjunto de estruturas e processos cheios de significados construídos coletivamente e intersubjetivamente. Daí decorre que os fatos sociais – entre eles, os fatos da vida internacional – dependem da relação entre conhecimento coletivo e a realidade física, por meio de entendimentos coletivos e discursos. Decorre também que os agentes individuais (tomadores de decisão em política externa, por exemplo) pautam suas condutas com base em regras, discursos,

⁶ Segue-se aqui o conselho de Hans Morgenthau para o estudo da política externa: “Para dar algum sentido à matéria-prima factual da política externa, [...] colocamo-nos na posição de um político que tenha de enfrentar certo problema de política externa, sob determinadas circunstâncias, e nos perguntamos quais seriam as alternativas racionais dentre as quais teria de escolher um político que tivesse de lidar com esse problema sob as referidas circunstâncias” (Hans Morgenthau, *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*, Brasília: EdUnb, 2003, p. 6).

⁷ Alexander Wendt, *Social Theory of International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999. O contrário da ontologia ideacionista é a ontologia materialista, isto é, que não leva em consideração o papel das idéias e das identidades na constituição dos interesses nacionais e na maneira como os atores internacionais se relacionam entre si. Evita-se usar a expressão “ontologia idealista” porque ela pode levar o leitor a entender que se trata de uma perspectiva romântica das Relações Internacionais: idealista em oposição a realista. A expressão “ideacionista” busca estabelecer-se como antônimo de “materialista”.

normas e ideologias, extraídos do contexto comum dos entendimentos coletivos/intersubjetivos.⁸ Esse “contexto comum dos entendimentos coletivos/intersubjetivos” pode ser chamado por um nome mais simples: cultura.

A posição de Wendt é considerada moderada entre os Construtivistas porque esse autor insiste na existência de forças materiais brutas que produzem efeitos sobre a vida internacional: essas forças compõem uma base material mínima que limita o poder das idéias de transformar o mundo.⁹ A presente dissertação, de modo semelhante, busca destacar o papel das idéias na política externa brasileira, mas não nega a importância das forças materiais para sua compreensão.

O Capítulo 2 também demonstra a filiação desse trabalho à perspectiva metodológica da História, a qual privilegia a multicausalidade em desfavor das relações de causalidade direta privilegiadas no método da Ciência Política. Os cientistas políticos buscam limitar o número de variáveis com que trabalham, tentando assim isolar determinadas causas e determinados efeitos a fim de formular regras gerais. Os historiadores, por sua vez, admitem “múltiplas causas”, acreditam que a formação da realidade social pode ser compreendida por meio da interação entre diversas variáveis interdependentes entre si.¹⁰ A presente dissertação não aponta uma variável dominante, mas apresenta o máximo possível de aspectos que podem contribuir na compreensão da política externa do governo Figueiredo e de suas interações com o complexo sul-americano de segurança.

No Capítulo 3, são apresentados os principais aspectos do “Universalismo”, expressão que a historiografia utiliza para caracterizar a política externa do governo Figueiredo. Não se pretende uma descrição exaustiva, mas sobretudo explicitar o conteúdo do “Universalismo” para as

⁸ Emanuel Adler, “Constructivism and International Relations”, in Carlsnaes, Risse e Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage, 2002, p.100-101.

⁹ Wendt afirma: “*Brute material forces have independent effects on international life in at least three ways. 1 The distribution of actors’ material capabilities affects the possibility and likelihood of certain outcomes [...]. 2 The ‘composition’ of material capabilities, and in particular the character of the technology they embody, has similar constraining and enabling effects [...]. 3 And then there are geography and natural resources.*” (Wendt, *Social Theory of International Relations*, p. 110-111).

¹⁰ Gaddis, *Paisagens da história*, p. 70-75.

questões de segurança no hemisfério americano, trazendo alguns dos argumentos mais relevantes apresentados pelos especialistas nesse sentido. Aspectos importantes, como as relações econômico-comerciais e as relações extra-americanas serão apenas referidos, sem maior detalhamento.¹¹

O Capítulo 4 trata de dois estudos de caso. O primeiro deles é a atuação brasileira ao longo da guerra das Malvinas, travada entre Argentina e Reino Unido entre os meses de abril e junho de 1982. A Argentina, após ocupar militarmente as ilhas Malvinas – consideradas argentinas na tradição histórica e diplomática daquele país – invocou o Tratado Interamericano de Defesa Recíproca (TIAR), de 1947. O TIAR prevê que uma agressão contra um país americano signatário do acordo seria considerada agressão contra todos os países signatários. Portanto, a guerra das Malvinas poderia ter arrastado outros países latino-americanos para um conflito contra as potências da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN, 1949). O segundo é o caso do relacionamento entre o Brasil e o Suriname entre 1979 e 1985, com destaque para a repercussão dos golpes de Estado de 1980 e de 1982, que levaram esse país a aproximar-se de Cuba e da Líbia, então países considerados como ameaças ao mundo ocidental-capitalista.

Em ambos os casos vistos no Capítulo 4, a hipótese é a mesma: o Brasil soube reagir a esses eventos de modo a potencializar seus próprios interesses, identificados naquele momento com a necessidade de aumentar a confiança de que gozava na América do Sul. Assim, ao escolher o caminho da cooperação, tanto com a Argentina, quanto com o Suriname, o Brasil comunicou com sucesso sua nova identidade internacional. Em suma, a atuação diplomática brasileira nos dois casos comunicou ao restante da América do Sul a disposição do Brasil de aprofundar as relações com os países da região, em termos de igualdade e respeito às suas soberanias, mesmo em casos de alteração da normalidade institucional.

¹¹ Para mais detalhes sobre a atuação brasileira em face da crise da dívida, pode-se recorrer à dissertação de Henrique Z. de Menezes, “A crise do desenvolvimento brasileiro: dívida externa, condicionalidades e as relações com o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial (1974-1987)”, dissertação apresentada no Curso de Mestrado da Universidade Estadual de Campinas, 2008. Para mais detalhes sobre as relações do Brasil com a Europa, existe a obra de Ivana Pedrosa Teixeira, *Universalismo diante da possibilidade européia: a política externa do governo Figueiredo (1979-1985)*, Itajaí: Univali, 2002.

O último capítulo também ajuda a demonstrar a hipótese secundária de que a política externa do governo Figueiredo resultou da combinação criativa e desigual de diversas tradições diplomáticas. Criativa, porque por meio de uma colagem de idéias tradicionais surgiu uma postura inovadora e peculiar em relação ao mundo. Desigual, porque dentre as diversas tradições existentes, algumas tiveram maior peso que outras. A tradição da cooperação necessária, o pacifismo e o juridicismo foram algumas das principais idéias que forneceram substância à atuação brasileira no período.

A presente dissertação está inserida na área de concentração da História das Relações Internacionais, na linha de pesquisa História das Relações Internacionais do Brasil. O método histórico foi, portanto, utilizado ao longo do trabalho.

O método histórico, segundo Olivier Dumoulin, “é a técnica de crítica dos documentos escritos [que permite] estabelecer ‘cientificamente’ a validade dos documentos e reconstituir os fatos”.¹² De acordo com essa definição, para que haja pesquisa histórica é preciso que estejam presentes ao menos dois requisitos metodológicos: a) acesso a material empírico – documentos, entrevistas, etc. – e b) tratamento científico desse material. O mesmo se pode depreender das idéias de John L. Gaddis, que acredita que a História se faz por meio do método narrativo, desde que fundamentado em fontes seguras:

Os historiadores sempre foram [...] abstracionistas: a representação literal da realidade não é tarefa deles. Mas eles devem, diferentemente dos artistas, corroborar suas fontes, de modo a convencer seus leitores de que estão representando adequadamente a realidade.¹³

A busca do material empírico para a formulação do presente trabalho teve início em 2006, quando foi feita a primeira solicitação de acesso aos documentos do Arquivo Histórico do Itamaraty em Brasília (AHI - Brasília), referentes aos assuntos da Guerra das Malvinas e das relações do Brasil com o Suriname. Apesar do decurso do prazo legal de sigilo para os documentos classificados como “secretos”, “confidenciais” e “reservados”, o autor obteve autorização de acesso apenas aos documentos “ostensivos”.

¹² Olivier Dumoulin, “Método histórico”, in A. Burguière (org.), *Dicionário das ciências históricas*, tradução de Henrique de Araujo Mesquita, Rio de Janeiro: Imago Ed., 1993, p. 538.

¹³ Gaddis, *Paisagens da História*, p. 32-33.

Após um exame preliminar, observou-se que os documentos ostensivos não colaboravam com a reconstituição do processo decisório relacionado ao tema desta pesquisa. Por se tratar de questões de segurança envolvendo o alto escalão do governo brasileiro, os documentos mais reveladores naturalmente estavam sob classificação mais restritiva.

Após o ingresso no Mestrado, o autor repetiu a solicitação ao AHI, acreditando que o *status* então mais sério de pesquisador de mestrado na Universidade de Brasília ajudaria a obter uma resposta mais favorável. Mas a autorização concedida limitava mais uma vez o acesso aos documentos ostensivos.

Outra foi a situação encontrada no Centro de Pesquisa e Documentação Histórica da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGV). O centro conta em seu acervo com uma entrevista de oitenta horas com o Chanceler do governo Figueiredo, embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro, que foi rapidamente franqueada ao acesso do autor. Outra entrevista relevante para os fins deste estudo foi realizada pelo CPDOC com o embaixador Luiz Felipe Lampreia, que fora embaixador do Brasil no Suriname durante o governo Figueiredo. Esta outra, por ser bastante recente, não foi liberada ao público durante o tempo de realização desta dissertação.¹⁴ A tentativa de estabelecer contato com o embaixador Lampreia, por meio de mensagem de correio eletrônico, não foi bem sucedida, frustrando assim a possibilidade de fazer uma entrevista direta com o diplomata.

Também foram consultadas as informações veiculadas na imprensa da época. Jornais e revistas do período foram pesquisados no Serviço de Jornais da Biblioteca do Senado. Evidentemente, os jornais merecem um tratamento diferente daquele dedicado às fontes primárias, como são os documentos oficiais ou as entrevistas com pessoas que vivenciaram os fatos. Os jornalistas e articulistas não têm os mesmos objetivos que os historiadores ou que as personalidades históricas e suas afirmações devem ser avaliadas tendo em mente esses objetivos. Em face das dificuldades de acesso a fontes primárias, e condicionados a uma confrontação crítica com outras fontes

¹⁴ Dada a absoluta seriedade do CPDOC, é questão de tempo para que mais esta fonte sobre a história das relações internacionais do Brasil seja colocada à disposição dos pesquisadores. Impõe apenas respeitar o prazo convencionado com o entrevistado para liberação de suas declarações ao público.

secundárias e com as escassas fontes primárias obtidas, os artigos de Imprensa mostraram-se indispensáveis à realização do presente trabalho.

Embora mais limitadas do que teria sido o desejável, as fontes obtidas permitiram um diálogo profícuo com a historiografia relativa ao tema, sobretudo por ter-se buscado utilizá-las da forma a mais completa possível, com o objetivo de explorar questões que receberam pouca ou nenhuma atenção até o presente momento, ainda que, consideramos, essenciais para a compreensão da política externa do presidente Figueiredo, particularmente na sua dimensão continental.

CAPÍTULO 1

FORMAÇÃO DO COMPLEXO SUL-AMERICANO DE SEGURANÇA: A IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO BRASILEIRA NOS ANOS 1980

O presente capítulo observa o percurso das relações de segurança na América do Sul no período anterior ao mandato de Figueiredo, especialmente as transformações ocorridas entre os anos 1970 e os anos 1980. Serão apresentadas sucintamente as características do complexo sul-americano de segurança nos anos 1970, a fim de compará-lo com o que emerge na década seguinte, e será descrito o comportamento do Brasil desde a década de 1960 e sua inflexão no início dos anos 1980. Trabalha-se com a hipótese de que as transformações realizadas na política externa brasileira na década de 1980 foram cruciais para a conformação das características contemporâneas da América do Sul.

1.1 – COMPLEXO SUL-AMERICANO DE SEGURANÇA

Barry Buzan e Ole Waever criaram a categoria dos Complexos Regionais de Segurança (CRS), unidades com as quais lograram incluir a variável geográfica nos cálculos da segurança global.¹⁵ Com base em critérios

¹⁵ Barry Buzan e Ole Waever, *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

A palavra “segurança” é utilizada na presente dissertação com o sentido que lhe é atribuído na literatura tradicional de estudos estratégicos, isto é, segurança estatal como eixo a partir do qual se organizam as relações entre indivíduo, Estado, região e sistema internacional, com

históricos, culturais, geográficos e, principalmente, estratégicos, estes autores dividiram o globo em regiões. Essas regiões, dotadas de certas peculiaridades no tocante às relações de segurança, foram chamadas de Complexos Regionais de Segurança. Assim, ao elaborarem seu mapa da segurança no hemisfério americano, por exemplo, Buzan e Waever distinguem: a) um complexo regional norte-americano, que vai do Alaska ao Panamá, incluindo o Caribe, e b) um complexo regional sul-americano, da Colômbia ao estreito de Magalhães. Embora haja uma série de semelhanças econômicas, sociais e políticas entre as porções norte e sul do subcontinente, existem também diferenças importantes quando focado o tema da segurança internacional. Desde o século XIX, a presença dos Estados Unidos é muito mais poderosa no México, na América Central e no Caribe do que na América do Sul. Os países centro-americanos foram historicamente percebidos pelos Estados Unidos como seu âmbito de influência direta ou até de colonialismo. Como afirmam Buzan e Waever, “*distance clearly plays a role in producing regional security complexes*”.¹⁶

Segundo estes autores, o complexo regional de segurança da América do Sul apresenta, nos dias de hoje, as seguintes características: é uma região de baixa pressão, sem a presença imediata da superpotência, os Estados Unidos, ou de grandes potências. Brasil e Argentina são historicamente os dois principais candidatos ao *status* de potência regional. Venezuela, Colômbia, Peru e Chile são outros atores estatais detentores de excedentes de poder militar, econômico e demográfico, para sozinhos ou, principalmente, em conjunto, desafiar uma tentativa brasileira de liderança. Uruguai, Paraguai, Bolívia e Equador têm funcionado como estados-tampão, enquanto Guiana e Suriname seguem uma dinâmica paralela, dada sua independência política mais recente (1966 e 1975, respectivamente) e seu virtual isolamento geográfico e cultural em relação ao restante da América do Sul. Há uma tendência estrutural ao conflito no Norte Andino, confirmada pela atual conjuntura: a polarização entre a aliança colombiana-estadunidense de um lado e dos regimes da “nova esquerda” na Venezuela, no Equador e na

ênfase na sua dimensão militar (cf. João Paulo Soares Alsina Jr., *Política externa e política de defesa no Brasil*, Brasília: Câmara dos Deputados, 2006, p. 24).

¹⁶ Buzan e Waever, *Regions and Powers*, p. xvi.

Bolívia de outro acabou desembocando na crise entre Colômbia e Equador em 2008.¹⁷

O atual reconhecimento da América do Sul como uma realidade geográfica dotada de dinâmicas próprias mostra o acerto das percepções brasileiras desde o Barão do Rio Branco que, nos primeiros anos do século XX, já percebia a América do Sul como sendo o âmbito de influência do Brasil. Para o Barão, era claro que a América Central estava sob a égide dos Estados Unidos.¹⁸ Os geopolíticos brasileiros também reconheceram, desde a década de 1930 que “o cenário estratégico do Brasil estava limitado à América do Sul”, fosse pelas limitações brasileiras no campo militar, fosse pela percepção de que seus interesses estratégicos circunscreviam-se a uma presença hegemônica na América do Sul, no Atlântico Sul e no Pacífico Sul-Americano.¹⁹ Várias décadas mais tarde, durante o governo Figueiredo, a América do Sul torna-se o centro dinâmico da diplomacia brasileira, dando continuidade à inspiração do Barão e antecipando mais uma vez as formulações contemporâneas sobre o complexo sul-americano de segurança.

Para entender o impacto do governo Figueiredo na transformação da dinâmica subcontinental de segurança, é preciso buscar conhecer qual era essa dinâmica antes de 1979 e as principais regularidades históricas na região.

1.2 – CARACTERÍSTICAS DO COMPLEXO SUL-AMERICANO DE SEGURANÇA NOS ANOS 1970

No final da década de 1970, podiam ser observadas algumas regularidades no complexo regional de segurança da América do Sul: (1) a longa duração das rivalidades regionais, vista concretamente no padrão de ressurgência de conflitos antigos²⁰; (2) a existência de um padrão realista de

¹⁷ Buzan e Waeber, *Regions and Powers*, p. 320, 323. Ver mais em *Folha de S. Paulo*, “Mais! Especial crise colombiana-equatoriana”, dia 9/3/2008.

¹⁸ Luiz Alberto Moniz Bandeira, “O Brasil e a América do Sul”, in A. C. Lessa e H. Altemani (orgs.), *Relações internacionais do Brasil: Temas e agendas*, v. 1, São Paulo: Saraiva, 2006, p. 270-271.

¹⁹ Geraldo Lesbat Cavagnari Filho, “Estratégia e Defesa (1960-1990)”, in J. A. Guilhon Albuquerque (org.), *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): Prioridade, atores e políticas*, São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, 2000, p. 123.

²⁰ G. Pope Atkins, *Latin America and the Caribbean in the International System*, Boulder-CO: Westview Press, 1999, p. 321-326.

amizades e inimizades, orientadas geograficamente segundo a forma de um tabuleiro de xadrez (*checkerboards pattern*)²¹, cujas principais alianças eram a do Brasil com o Chile e da Argentina com o Peru; (3) a ressurgência de diferentes formas de extremismo na constituição política dos países (padrão de pêndulo)²²; (4) a securitização do tema da subversão comunista²³ e (5) o limitado papel dos Estados Unidos na região.²⁴ Além disso, Brasil, Argentina e Venezuela, os três principais atores regionais, mantinham relações que oscilavam entre a total falta de afinidade ideológica e a rivalidade ostensiva.

Acreditava-se, no final dos anos 1970, que a América do Sul era uma região em processo de desestabilização, com risco de alastramento de conflitos armados e de nuclearização. Segundo Philip Kelly, durante a década de setenta, *“a number of scholars have predicted increasing conflict among South American nations, despite the region’s relative avoidance of major warfare”*. Para o autor, as causas mais frequentemente invocadas para justificar essa crença eram o aumento da população, a escassez de recursos naturais, a disponibilidade de novas tecnologias e os projetos nacionais de desenvolvimento, responsáveis pelo aumento da importância de áreas territoriais remotas e desocupadas onde havia conflitos de fronteiras mal-resolvidos.²⁵ Walter Little também registrou a percepção de que a América Latina estava predisposta ao conflito armado: *“The idea that the Latin American region has become more prone to conflict in recent years is now quite widespread”*.²⁶

Grabendorf foi um dos autores que, no começo dos anos 1980, desenvolveu a tese do aumento da conflitividade na América Latina.²⁷ Para o autor, havia diversos fatores relacionados ao aumento do risco de conflitos

²¹ Kelly, “Geopolitical Tension Areas in South America”, p. 192.

²² Buzan e Waever, *Regions and Powers*, p. 311.

²³ *Ibidem*, p. 312.

²⁴ Kelly, *op. cit.*, p. 191. Segundo Philip Kelly, os Estados Unidos tinham dificuldade para desempenhar um papel de mantenedor da paz na América do Sul, em razão dos seguintes aspectos: *“general worldwide retrenchment of U.S. power, the entanglement of the United States within the Middle America shatterbelt, the new independence of South American governments, and the Latin American preference for North-South economic issues instead of North American-sponsored cold war approaches”* (*Ibidem*, p. 191).

²⁵ *Ibidem*, p. 190.

²⁶ Walter Little, “International Conflict in Latin America”, *International Affairs* 63 (4), 1987, p. 589. Little faz referência ao livro de Michael Morris e Victor Millan (eds.), *Controlling Latin American Conflicts* (Boulder, CO: Westview, 1983), como sendo um exemplo representativo da visão de que a América Latina estava se tornando uma região menos estável.

²⁷ O autor refere-se à América Central e América do Sul indistintamente.

armados na América Latina. Em primeiro lugar, havia a tendência geral de aumento dos antagonismos no Terceiro Mundo em razão da intensificação do conflito Norte-Sul por sua intersecção com o conflito Leste-Oeste. Em segundo lugar, as capacidades políticas e econômicas dos Estados latino-americanos passaram nos anos 1970 por evoluções desiguais, provocando grande diferenciação entre elas, aumentando assim a percepção de ameaça no âmbito regional, seja pelo surgimento de países com grandes excedentes relativos de poder, seja por seus interesses cada vez mais heterogêneos. Para o autor, essa nova hierarquia regional surgida nos anos 1970 suplantou as iniciativas de integração em curso desde os anos 1960. As esferas de influência às vezes sobrepostas das novas lideranças regionais levariam a um aumento automático do potencial de conflito interestatal na região. Surgem, portanto, novos níveis de cooperação, mas também novos níveis de conflito. Suspeitas de hegemonização atribuídas aos Estados Unidos eram deslocadas para potências regionais. Em razão do surto de desenvolvimento por que passaram alguns estados latino-americanos, Grabendorf identifica a tendência de que os conflitos por causas hegemônicas ou ideológicas fossem substituídos por conflitos por causas territoriais e disputas por recursos naturais.²⁸

Em terceiro lugar, a instalação de governos militares em vários países importantes do subcontinente, a partir de 1964, tem um papel ambíguo, segundo Grabendorf. Por um lado, a identificação do subversivo comunista interno como principal inimigo, amplamente aceita devido à Doutrina de Segurança Nacional (DSN) compartilhada nesses países, reduziu o potencial de conflitos por causas ideológicas. Por outro lado, a emergência dos governos militares trouxe como fator de instabilidade o aguçamento da competição entre os estados latino-americanos e aumento dos gastos militares e dos investimentos na produção de armas. Com a estabilização interna, em grande parte fornecida pela DSN, os países puderam buscar uma inserção internacional mais assertiva e, logo, mais diversificada e mais competitiva. Além disso, os governos militares estariam mais predispostos que os governos civis a usar instabilidades internas como motivo para entrar em conflitos

²⁸ Wolf Grabendorf, "Interstate Conflict Behavior and Regional Potential for Conflict in Latin America", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 24 (3), 1982, p. 267, 268, 279, 280, 282, 285.

externos.²⁹ Segundo o autor, “*historical causes and a form of conflict behavior developing along historical lines can exist side-by-side with a very modern intention to enter into conflict and an increasingly modern capacity for conducting conflict*”.³⁰ A Argentina sob o governo militar do presidente Videla foi um bom exemplo dessa combinação entre causas histórico-culturais e causas pragmáticas e oportunistas, cujo resultado foram graves conflitos com o Chile até meados dos anos 1980, com o Brasil até 1979 e com a Grã-Bretanha em 1982.³¹

Escrevendo no começo de 1981, Grabendorf conclui com as seguintes previsões para a década de 1980: (a) a assunção de um papel de destaque pelas idéias de geopolítica na definição das relações interestatais, (b) o aumento das disputas por recursos naturais e, como uma espécie de conclusão lógica das duas premissas anteriores, (c) o agravamento do conflito entre Brasil e Argentina: “[g]iven their continuing competition in the nuclear field and their different alliances in the international system, future conflicts must be expected in spite of the recent cooperation efforts between the two countries”.³² Precisamente o oposto do que ocorreu.

1.3 – COMPORTAMENTO DO BRASIL EM RELAÇÃO À AMÉRICA DO SUL NOS ANOS 1960 E 1970

Ao longo das décadas de 1960 e 1970, o comportamento internacional do Brasil deu margem ao aprofundamento de percepções negativas na América do Sul. É certo que desde os avanços portugueses além da linha de Tordesilhas, o Brasil provocou prevenções por parte dos seus vizinhos hispânicos. Essas preocupações continuaram após a Independência, ao constituir-se como única monarquia americana, fundada na continuação da tradição dinástica européia. O prosseguimento da expansão territorial, ainda que sob a habilidosa mão do Barão do Rio Branco, reforçou sua imagem

²⁹ Grabendorf, “Interstate Conflict Behavior and Regional Potential for Conflict in Latin America”, p. 276, 277, 279, 288.

³⁰ *Ibidem*, p. 281.

³¹ G. Pope Atkins, “Conflict Resolution in the Southern Cone”, *Bulletin of Latin American Research* 3 (1), 1984, p. 130.

³² Grabendorf, *op. cit.*, p. 282, 284, 289.

expansionista. Mas nunca o Brasil deu tantos motivos para desconfiança no âmbito sul-americano quanto nas duas décadas que antecederam os anos 1980.

Apesar da adesão às iniciativas de integração regional, inspiradas na experiência europeia, como a Alalc (1960), a crescente autonomia do Brasil, tanto em relação aos Estados Unidos quanto em relação à América Latina, torna-se motivo de receio. Outros fatores contribuíram para aumentar as desconfianças dos países vizinhos.

O primeiro deles é o aumento da importância das teses geopolíticas entre os tomadores de decisão brasileiros. Uma longa tradição de pensadores, políticos e principalmente militares brasileiros desde os albores da República sempre valorizou os fatores geográficos na definição dos interesses brasileiros e no estabelecimento de estratégias para alcançá-los. Com a chegada de Castelo Branco ao poder, no golpe de 31 de março de 1964, a ideologia da segurança nacional gestada na Escola Superior de Guerra (ESG) assumiu um papel de destaque no governo brasileiro³³. A geopolítica brasileira, dos escritos dos generais Golbery do Couto e Silva e Carlos de Meira Mattos, entre outros que os precederam, forneceu base para a *rationale* do governo, tanto em matéria de política interna quanto externa. Philip Kelly reconheceu esse aspecto, ao afirmar: “*Golbery do Couto e Silva was the first major Brazilian geopolitician to apply a clearly conceived conversion of geopolitical ideas to governmental policies*”.³⁴

Com o objetivo de reduzir as fragilidades estratégicas do Brasil, essa escola geopolítica prescreveu algumas medidas. Para o problema das fronteiras desprotegidas, a prescrição era a “marcha rumo ao Oeste” para povoar e desenvolver as regiões limítrofes, bem como obter o controle sobre o “triângulo mágico” formado pelos eixos entre Cochabamba, Santa Cruz e Sucre, região considerada o *heartland* da América do Sul. Contra a possível união de seus vizinhos, era considerada vital a proteção do Atlântico Sul, especialmente em pontos-chave como o eixo Belém-Dakar, o Cabo da Boa Esperança e o estreito de Magalhães. Por fim, julgava indispensável manter

³³ Norma Breda dos Santos, “Geopolítica e Segurança Nacional”, *Política e Estratégia* 5 (4), 1987, p. 554, 569.

³⁴ Phillip Kelly, “Geopolitical Themes in the Writings of General Carlos de Meira Mattos of Brazil”, *Journal of Latin American Studies* 16 (2), 1984, p. 442.

boas relações com os Estados Unidos.³⁵ Assim, embora a diplomacia brasileira reiterasse a adesão do Brasil aos princípios da não-intervenção e do respeito ao Direito Internacional e negasse sistematicamente qualquer intenção hegemônica no subcontinente, as teses geopolíticas e sua força no governo militar brasileiro foram interpretadas por países vizinhos como sinal de perigo.³⁶ Segundo Carlos Eduardo Vidigal, artigos escritos pelo General Meira Mattos na imprensa brasileira, “ao destacarem a importância geopolítica do Brasil e o possível papel de grande potência em um futuro próximo, despertavam desconfianças na chancelaria argentina”.³⁷

O segundo fator foi a tendência dos governos militares brasileiros de intervir na política dos países sul-americanos para manter afastado o risco de estabelecimento de um governo de esquerda revolucionário. Essa tendência esteve relacionada inicialmente à incorporação dos princípios da Guerra Fria, entre eles as idéias de Golbery do Couto e Silva de “fronteiras ideológicas” e de “círculos concêntricos”.³⁸ Mais tarde, as prescrições tendentes a estabelecer uma hegemonia brasileira sobre a América do Sul colaboraram para a intensificação dessa tendência.³⁹ Assim sendo, toda vez que o mundo comunista tentasse avançar sobre as fronteiras capitalistas no círculo concêntrico de interesse imediato do Brasil, isto é, a América do Sul, o governo brasileiro deveria intervir.

Seguiram-se com isso algumas experiências intervencionistas em assuntos internos de países vizinhos. Com a possibilidade de que comunistas

³⁵ Kelly, “Geopolitical Themes in the Writings of General Carlos de Meira Mattos of Brazil”, p. 440-441.

³⁶ Cavagnari Filho, “Estratégia e Defesa (1960-1990)”, p. 122. Esse autor afirma: “Os esquemas elaborados por geopolíticos brasileiros os induziram [aos analistas] a atribuir ao Brasil intenções hegemônicas. Essa reflexão centrou-se na doutrina geopolítica e não no discurso diplomático – porque este discurso não revelava tais intenções, subjacentes nas manobras brasileiras realizadas nas relações regionais. A afirmação de que a política externa brasileira era pacifista, sem qualquer preocupação com o poder e conduzida sem nenhuma perspectiva de emprego da força, jamais foi levada a sério por tais analistas.” (*Ibidem*, p. 122). Em nota de rodapé faz referência aos autores argentinos Isaac Rojas, Miguel Angel Scenna, Osiris Villegas, Juan Enrique Gugliamelli, Jorge Fraga e Carlos Moneta.

³⁷ Carlos Eduardo Vidigal, “Relações Brasil-Argentina: A construção do entendimento (1962-1986)”, tese de Doutorado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília: Brasília, 2007, p. 167.

³⁸ Ver a definição das idéias de fronteiras ideológicas e de círculos concêntricos, no tópico 2.2.1, sobre a política externa brasileira entre 1964 e 1967 (p. 53).

³⁹ Moniz Bandeira, *op. cit.*, p. 418: “[O] Brasil colaborou com os golpes de Estado na Bolívia (1971), Uruguai (1973) e Chile (1973), de acordo com seus próprios interesses e objetivos, na medida em que, aspirando ao status de grande potência, tratava de estabelecer a hegemonia sobre a América do Sul”.

tentassem tornar os sindicatos a força política predominante no Uruguai, entre outubro e novembro de 1964, o Brasil manteve seu Exército de prontidão para uma eventual intervenção. Nesse mesmo ano, o Brasil “respaldou a implantação do regime militar na Bolívia”. O progressivo abandono da idéia de fronteiras ideológicas, a partir do governo Costa e Silva, “não significou que o Brasil toleraria, normalmente, o estabelecimento de um governo de esquerda, revolucionário, em países vizinhos”. Novamente o Brasil participou da “normalização” dos processos políticos na Bolívia, em 1970, e no Uruguai, entre 1971 e 1973. Na Bolívia, tratou de apoiar abertamente o golpe de Estado chefiado pelo general Hugo Banzer. No Uruguai, a “Operação Trinta Horas” colocou o Exército brasileiro novamente de prontidão para invadir esse país caso os partidos de esquerda e centro-esquerda ganhassem as eleições em 1971. Forneceu-se apoio material aos militares uruguaios até que em 1973 um golpe de estado ultimou o processo de implantação de uma ditadura. Também em 1973, o governo brasileiro participou da preparação do golpe de Estado contra o governo de Salvador Allende no Chile.⁴⁰

O terceiro fator, diretamente relacionado ao anterior, foi o agravamento da percepção de que o Brasil detinha um *status* de aliado especial dos Estados Unidos na América Latina. O presidente Castelo Branco (1964-1967) decidiu aprofundar o apoio do Brasil aos Estados Unidos, participando ativamente do esforço de segurança hemisférica proposto pelos norte-americanos para o afastamento do perigo da subversão. O principal resultado concreto dessa adesão às teses americanas no primeiro governo do regime militar foi a participação do Brasil na intervenção da Organização dos Estados Americanos (OEA) na República Dominicana (1965). O Brasil votou a favor da proposta apresentada pelos Estados Unidos à X Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores para o envio de uma comissão “para examinar *in loco* a situação”. Posteriormente, decidiu participar da intervenção e enviou 1.300 soldados para a força da OEA. Segundo Vizentini,

A participação brasileira na intervenção, que duraria um ano, e a cooperação estreita com os EUA neste episódio [...] criaram fortes prevenções na América Latina em relação ao Brasil, cuja postura

⁴⁰ Moniz Bandeira, *Brasil, Argentina e Estados Unidos*, p. 387-388, 409, 418.

diplomática no continente passou a ser considerada como “subimperialista”.⁴¹

O governo norte-americano também colaborou para confirmar essa percepção. Com sua célebre declaração – “para onde for o Brasil, irá o resto da América Latina” – na visita do presidente Médici aos EUA em 1971, o presidente Nixon “gerara a percepção por parte dos países vizinhos de que o Brasil alimentava o desejo de se constituir em ‘satélite privilegiado’ dos EUA; ou seja, de que seria um país ‘subimperialista’”.⁴²

Um quarto fator de aumento das desconfianças quanto ao Brasil foi o crescimento econômico e demográfico muito superior ao dos demais países sul-americanos, além da forte determinação governamental no sentido de dar continuidade a esse crescimento, observada por exemplo na defesa vigorosa dos projetos de Itaipu e de domínio da tecnologia nuclear. Entre 1947 e 1972, o PIB brasileiro crescera em média 6,8% ao ano e a população brasileira passara de 51 para 101 milhões de habitantes, sobrepujando qualquer um de seus vizinhos. Isso transformava a política regional porque a população brasileira passava a povoar novas áreas do território nacional e chegar às suas fronteiras.⁴³ A defesa ferrenha da construção da usina de Itaipu provocou e difundiu percepções extremamente negativas a respeito do Brasil entre os países vizinhos, notadamente na Argentina. A partir de 1973, data da assinatura do Tratado de Itaipu entre Brasil e Paraguai, surgiu uma enxurrada de artigos negativos em jornais portenhos em relação ao Brasil e seu ‘imperialismo’ econômico e geopolítico. O contencioso sobre o aproveitamento energético da Bacia do Rio da Prata também teve como efeito o abandono pelo Brasil da “cordialidade oficial”, que pautara suas relações com a Argentina desde o início do século XX, levando o país platino a empreender uma campanha de isolamento do Brasil “em todos os foros multilaterais e capitais sul-americanas”.⁴⁴

Havia ainda receios de que o Brasil pudesse se aproveitar da nova onda de descolonização para expandir-se territorialmente ao norte sobre a

⁴¹ Vizentini, *Política externa do regime militar brasileiro*, p. 44-45.

⁴² Vidigal, “Relações Brasil-Argentina: A construção do entendimento (1962-1986)”, p. 177.

⁴³ *Ibidem*, p. 176.

⁴⁴ Matias Spektor, “Ruptura e legado: o colapso da cordialidade oficial e a construção da parceria entre o Brasil e a Argentina (1967-1979)”, dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Universidade de Brasília: Brasília, 2002, p. 51 e 39.

região das Guianas. Carlos Vidigal observa que a Argentina ficou particularmente preocupada, desde meados da década de 1960 até o fim da década de 1970, com a possibilidade de aquisição pelo Brasil da Guiana Francesa.⁴⁵

Por fim, o desenvolvimento de tecnologias nucleares em ambos os países corroborou as interpretações de que a América do Sul estava em processo de desestabilização. Os dois países se recusavam a assinar o Tratado de Não-Proliferação (1968). A despeito das percepções internacionais sobre o risco que a nuclearização da América do Sul representava, as relações entre Brasil e Argentina nesse tema não foram conflituosas.⁴⁶ As limitações ao bom entendimento na área atômica vinham essencialmente do contencioso hidroenergético. Para que a cooperação na área nuclear se firmasse nas relações Brasil-Argentina, eram necessárias “a diminuição da tensão entre Argentina e Chile, relativa ao conflito de Beagle; e entre Argentina e Brasil em torno das negociações de Itaipu”.⁴⁷

1.4 – O BRASIL DOS ANOS 1980: RUMO À CONSTRUÇÃO DE UMA IDENTIDADE INTERNACIONAL CONFIÁVEL

Em oposição às duas décadas anteriores, os anos 1980 assistiram à conformação de um novo perfil internacional para o Brasil, notadamente nas suas relações com a América do Sul. O último governo do regime militar foi confrontado com uma conjuntura internacional que arruinou a expectativa de o Brasil tornar-se uma grande potência até o ano 2000. As crises do petróleo de 1973 e 1979 levaram os países importadores líquidos de petróleo do Terceiro Mundo a endividar-se para continuar a sustentar o nível de atividade econômica. Por sua vez, a enorme elevação das taxas internacionais de juros, a partir de 1980, provocaram o abrupto aumento das dívidas externas dos

⁴⁵ Vidigal, “Relações Brasil-Argentina”, p. 180-181: “Em meados da década de 1970, os franceses manifestaram interesse de se desligar da Guiana, considerada um negócio deficitário e uma área de possível atuação da guerrilha cubana, a ponto de um diplomata francês ter perguntado a um argentino qual seria a posição de Buenos Aires, caso a Guiana fosse cedida ao Brasil”.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 233. Segundo Vidigal, “seria um equívoco considerar que a história do diálogo bilateral sobre o tema nuclear seja uma história de conflitos e desentendimentos”.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 240.

países latino-americanos e o fim da oferta de empréstimos bancários para a região.⁴⁸ Em face dessas limitações, o governo brasileiro decidiu apresentar-se aos países vizinhos com uma identidade de país pacífico, não hegemônico, não subimperialista e não intervencionista, a fim de poder expandir sua presença no âmbito geográfico onde tinha as melhores chances de sucesso: a América do Sul.

Os excessos dos governos anteriores – especialmente no combate à subversão comunista, que ia se tornando anacrônico – deveriam ser corrigidos e a confiança dos países sul-americanos em relação ao Brasil deveria ser ampliada. A propositura do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), em 1978, foi o primeiro reflexo de grandes mudanças nas percepções brasileiras acerca de seu papel no mundo, tradução de uma crença recente de que o Brasil tinha muito a ganhar intensificando suas relações políticas e econômicas na América do Sul.⁴⁹ O TCA foi reflexo também da afirmação da soberania dos países da região amazônica contra o discurso razoavelmente generalizado de que se eles não pudessem tomar conta da região, as grandes potências deveriam fazê-lo.

Desde a crise do petróleo de 1973, a principal resposta brasileira fora a diversificação de seus contatos bilaterais. Para assegurar os abastecimentos de petróleo e garantir a continuação do projeto desenvolvimentista, o governo de Ernesto Geisel reformulou alguns de seus posicionamentos em questões de política internacional daquela década. O País passou de uma tradicional neutralidade na questão de Israel para uma posição de apoio aos países árabes. Para buscar na África novos mercados consumidores para os produtos industrializados que o Brasil passava a produzir, Geisel abandonou o também tradicional apoio a Portugal e reconheceu prontamente as independências de Angola e Moçambique (1975). Outras medidas nesse sentido foram o abandono do apoio à África do Sul, que mantinha o regime do *apartheid*, e o reconhecimento da República Popular da

⁴⁸ Paulo Roberto de Almeida, “As duas últimas décadas do século XX: fim do socialismo e retomada da globalização”, in J. F. S. Saraiva (org.), *Relações internacionais: dois séculos de história: entre a ordem bipolar e o policentrismo* (de 1947 a nossos dias), Brasília: IBRI, 2001, p. 116.

⁴⁹ Elizabeth G. Ferris, “The Andean Pact and the Amazon Treaty: Reflections of Changing Latin American Relations”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 23 (2), 1981, p.157, *in verbis*: “The Brazilian initiative in proposing the Amazon Treaty of Cooperation reflects major changes in Brazil’s perceptions of its role in the world”.

China, visando abrir novas oportunidades comerciais, respectivamente na África negra e na China.⁵⁰

O governo de Figueiredo teve dificuldades para continuar essa expansão rumo à África e ao Oriente. Com o agravamento da conjuntura energética e financeira mundial, às quais o Brasil era muito suscetível, a alternativa encontrada por Figueiredo para continuar a expansão da presença brasileira pelo planeta foi atribuir prioridade às relações com a América Latina.

Ricardo Sennes considera inteligente o tratamento diplomático prioritário que o Brasil dispensou ao continente americano: em face de uma conjuntura internacional desfavorável, as melhores chances que uma potência média como o Brasil tinha para exercer sua influência e para tentar minimizar a influência da superpotência hegemônica estavam no âmbito regional.⁵¹ Selcher identifica dois fatores que colaboraram com o incremento das relações Brasil-América Latina: o rompimento do Acordo de Assistência Militar com os EUA em 1977, com o que “o Brasil deixou de parecer um ‘procurador’ dos EUA aos olhos dos seus vizinhos”; e o fim do “Milagre Econômico” e do projeto de “Brasil Grande Potência”, deixando o Brasil de parecer um aspirante a potência hegemônica no subsistema regional. “Para seus vizinhos, um Brasil agora mais vulnerável economicamente e menos eufórico parecia também menos ameaçador”.⁵² O governo Figueiredo aproveitou esse ambiente para investir nas relações com a região.

O primeiro passo foi a normalização das relações com a Argentina que, segundo Ferris, representava uma tentativa de aumentar a flexibilidade brasileira, por meio da remoção de um potencial bloco de países latino-americanos, liderados pela Argentina, opositor ao diálogo com o Brasil.⁵³ A aproximação com a Argentina teve início com a solução do contencioso Itaipu-Corpus. Em 1979, no início do governo Figueiredo, a situação era ainda de

⁵⁰ Leticia de Abreu Pinheiro, *Foreign policy decision-making under the Geisel government: the President, the military and the foreign ministry*. Tese (PhD em Relações Internacionais) – London School of Economics and Political Sciences, Londres, 1987.

⁵¹ Ricardo Sennes, *As mudanças da política externa brasileira nos anos 1980: uma potência média recém-industrializada*, Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

⁵² Wayne Selcher, “As relações Brasil-América Latina: rumo a um padrão de cooperação bilateral”, *Revista Política e Estratégia* 4 (4), p. 555.

⁵³ Ferris, “The Andean Pact and the Amazon Treaty”, p. 160. Stanley Hilton, “The Argentine Factor in Twentieth-Century Brazilian Foreign Policy Strategy”, *Political Science Quarterly* 100 (1), 1985, p. 28, mostra que a diplomacia de promover o isolamento do Brasil na América do Sul era uma estratégia tradicional da Argentina.

impasse: “a Argentina defendia a tese das consultas prévias para realização da obra, enquanto o Brasil afirmava que estas não eram necessárias, já que o princípio da responsabilidade já era uma garantia suficiente”.⁵⁴ Mas em 19 de outubro de 1979, Argentina, Brasil e Paraguai assinaram o acordo tripartite sobre coordenação técnico-operativa para o aproveitamento hidrelétrico das usinas de Itaipu (paraguaio-brasileira) e de Corpus (paraguaio-argentina), pondo fim à disputa que já durava onze anos. Para a Argentina, também era importante solucionar essa crise, para poder atuar melhor nos seus dois outros focos de conflito – com o Chile, sobre o Canal de Beagle, e com a Grã-Bretanha, sobre as ilhas Malvinas –, bem como para liberar o potencial represado nas relações com o Brasil.⁵⁵

Tem início um novo quadro de relações bilaterais, marcado por intensa agenda de visitas de alto nível. O general Figueiredo, em maio de 1980, foi o primeiro presidente brasileiro a visitar a Argentina em 45 anos.⁵⁶ A visita, considerada por Stanley Hilton “[t]he most dramatic event in the politics of the so-called Southern Cone of the South America”⁵⁷, foi retribuída com a visita do presidente Videla ao Brasil em agosto do mesmo ano. A política externa do governo Figueiredo incluiu também visitas do presidente a vários outros países do subcontinente (Venezuela, em 1979; Paraguai e Chile, em 1980; Colômbia, em 1981; Bolívia, em 1984) e várias outras visitas ministeriais de alto nível a quase todos os países da região.

Ainda em 1980, tem início a cooperação bilateral em matéria nuclear, com a assinatura entre Brasil e Argentina do Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, bem como dois outros convênios complementares. A parceria que se desenhava entre os antigos rivais tinha início com medidas de construção de confiança mútua, pondo fim às hipóteses de conflito entre si.⁵⁸

Quando, em 1982, a Argentina ocupou militarmente as ilhas Malvinas, o chanceler Saraiva Guerreiro, que se encontrava em viagem a Nova York, declarou à imprensa a neutralidade brasileira. De acordo com as

⁵⁴ Vizentini, *Política externa do regime militar brasileiro*, p. 294.

⁵⁵ Vidigal, “Relações Brasil-Argentina”, p. 257.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 257.

⁵⁷ Hilton, *op. cit.*, p. 27.

⁵⁸ Alcides Costa Vaz, *Cooperação, integração e processo negociador: A construção do Mercosul*, Brasília: IBRI, 2002, p. 77.

tradições brasileiras do juridicismo e do pacifismo, o Brasil reconhecia os direitos da Argentina sobre as Malvinas desde 1833, quando as ilhas foram ocupadas à força pela Inglaterra, mas propugnava a solução de conflitos por meios pacíficos.⁵⁹ Na prática, o Brasil comportou-se de acordo com uma “neutralidade imperfeita”⁶⁰, que consistiu numa orientação pública cautelosa e neutral, combinada com ações de colaboração econômica e militar secreta com a Argentina. Esse assunto será visto em mais detalhes no capítulo 4.

Uma importante consequência do conflito das Malvinas para as relações regionais foi a perda da credibilidade no sistema interamericano de segurança que estava em vigor desde o fim da Segunda Guerra Mundial, estabelecido sobre o TIAR (1947) e a OEA (1948). A crise ainda deixou claro que “a OEA tornara-se impotente para solucionar quaisquer conflitos”, e evidenciou o que já era óbvio: “que a OTAN preponderava sobre o TIAR”.⁶¹ Nesse sentido, Joseph Tulchin ressalta que o episódio das Malvinas demonstrou que o sistema interamericano não funcionava, “*except for the convenience of the United States*”.⁶²

Além disso, a Guerra das Malvinas evidenciou a complexidade das relações interamericanas, em que os Estados Unidos tentavam mascarar a desigualdade entre eles próprios, líderes do mundo Ocidental capitalista, e os países latino-americanos, marcados pelo subdesenvolvimento econômico. O sistema interamericano de segurança estava fundado sobre uma série de falácias, cuja falta de correspondência com a realidade tornou-se evidente em face do conflito anglo-argentino. A primeira falácia era a de que os Estados Unidos garantiriam a segurança hemisférica contra quaisquer inimigos externos, cabendo aos países latino-americanos concentrar-se na defesa contra a subversão. A Guerra das Malvinas mostrou, segundo Letícia Pinheiro, “a certeza sobre a impossibilidade de reduzir o diálogo (ou a falta de) Norte-Sul

⁵⁹ Ramiro Saraiva Guerreiro, *Lembranças de um empregado do Itamaraty*, São Paulo: Siciliano, 1992, 102.

⁶⁰ Vidigal, “Relações Brasil-Argentina”, p. 281.

⁶¹ Amado L. Cervo e Clodoaldo Bueno, *História da política exterior do Brasil*. Brasília: EdUnb, 2002, p. 451-452.

⁶² Joseph S. Tulchin, “The Malvinas War of 1982: An Inevitable Conflict That Never Should Have Occurred”, *Latin American Research Review* 22 (3), 1987, p. 137.

aos limites da disputa Leste-Oeste [e] a especificidade e a extensão dos problemas que a relação Norte-Sul envolve”.⁶³

Outro importante resultado desse conflito foi a aproximação entre Brasil e Argentina. Para Vidigal, “[o] posicionamento brasileiro diante dos acontecimentos de 1982 criou a confiança necessária entre os militares brasileiros e argentinos, constituindo importante base para a cooperação militar, incluindo a área nuclear”.⁶⁴ Além disso, a frustração da expectativa argentina de que os Estados Unidos manteriam uma neutralidade em relação ao conflito das Malvinas provocou a reversão do apoio da Argentina aos norte-americanos e sua conseqüente aproximação em relação aos brasileiros. Paulo Fagundes Vizontini mostra que o apoio argentino à proposta norte-americana de um Pacto do Atlântico Sul “alterou-se após a guerra, com ambos os governos [o brasileiro e o argentino] estabelecendo perspectivas comuns sobre estes pontos”.⁶⁵

Com efeito, passado o conflito, as relações Brasil-Argentina intensificaram-se, preparando o terreno para o aprofundamento da integração econômico-comercial. O anúncio em novembro de 1983 de que a Argentina dominara o ciclo nuclear completo – antes que o Brasil o fizesse, vale lembrar – veio num momento em que os governos de ambos os países já estavam decididos a evitar uma corrida nuclear no Cone Sul.⁶⁶ Guardadas as devidas proporções, é possível afirmar que o acordo bilateral de cooperação nuclear, de 1980, foi o germe da integração sul-americana tanto quanto a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA, 1951) o foi para a integração européia. Ambos foram atos de restrição de soberanias em favor da construção de confiança regional.

A diminuição da influência da geopolítica entre os tomadores de decisão brasileiros, antes mesmo da saída dos militares do governo, e a reformulação do discurso e da ação política nacional por meio da recuperação de tradições diplomáticas mais condizentes com a nova conjuntura global e nacional são outros dois fatores de conformação da nova identidade regional

⁶³ Leticia de Abreu Pinheiro, “A Omissão Pragmática. A diplomacia brasileira na Guerra das Malvinas”, *Revista Política e Estratégia* 4 (4), 1986, p. 587.

⁶⁴ Vidigal, “Relações Brasil-Argentina”, p. 283.

⁶⁵ Vizontini, *Política externa do regime militar brasileiro*, p. 299.

⁶⁶ Atkins, *Latin America and the Caribbean in the International System*, p. 131. Hilton, “The Argentine Factor in Twentieth-Century Brazilian Foreign Policy Strategy”, p. 49.

brasileira. As idéias de fronteiras ideológicas e de círculos concêntricos não foram totalmente dispensadas, mas foram adaptadas à nova realidade. O governo brasileiro não abriu mão da defesa do subcontinente contra a ameaça subversiva. Mas seus meios de ação foram temperados pelo resgate da tradição da cooperação necessária, originária no governo de Juscelino Kubitschek. Com o lançamento da Operação Pan-Americana (OPA), por Kubitschek em 1958, a retórica de que o desenvolvimento era essencial à segurança continental foi alçada ao posto de idéia-força da diplomacia brasileira. Essa idéia foi alcunhada de “tese da cooperação necessária”.⁶⁷

Assim, quando o governo do presidente norte-americano Ronald Reagan decidiu incrementar substancialmente os seus gastos militares, acirrando o enfrentamento com a URSS, o governo Figueiredo entendeu que a atitude mais interessante para o Brasil era a afirmação de um perfil regional mais confiável aos demais países sul-americanos, por meio da adoção do discurso de que a melhor maneira de garantir a segurança continental era a cooperação para o desenvolvimento.

Um incidente que permite observar essa nova maneira de agir nas relações regionais foi o golpe de Estado no Suriname em 1980. Subiu ao poder o General Desiré Bouterse, que percebeu a necessidade de apoiar-se em parceiros civis para assegurar a continuidade do novo governo. Isso o levou a aproximar-se de partidos radicais de esquerda, que haviam sido praticamente irrelevantes no sistema político de base étnica existente antes do golpe e que, por isso mesmo, eram os únicos não comprometidos com a velha ordem surinamesa.⁶⁸ Após a execução sumária de inimigos do regime de Bouterse em 1982, os EUA e os Países Baixos suspenderam os programas de cooperação com o Suriname. O Brasil, ao contrário, tomou “a iniciativa de oferecer ao governo militar daquele país o que será por muitos anos sua única fonte não-comunista de colaboração econômica, técnica e militar”, como afirma Rubens Ricupero.⁶⁹ Com o distanciamento político norte-americano e neerlandês, o

⁶⁷ Marcelo de Oliveira Ribas, “A ‘cooperação necessária’ como idéia-força na política exterior do Brasil (1958-2005)”, Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Ver mais sobre a tese da cooperação necessária no Capítulo 2.

⁶⁸ Scott B. MacDonald, “Insurrection and Redemocratization in Suriname?: The Ascendancy of the ‘Third Path’”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 30 (1), 1988.

⁶⁹ Rubens Ricupero, “O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular”, in José Augusto Guilhon Albuquerque (org.), *Sessenta anos de política*

Suriname aproximou-se de Cuba e da Líbia, tornando efetivamente plausível, na lógica intervencionista do governo Reagan, a intervenção no Suriname pelos EUA, semelhante à ocorrida em Granada em 1983.

Decidido a valorizar a cooperação como meio eficaz de promover a estabilidade no Suriname, manter seu bom relacionamento com o Brasil e afastar o risco de subversão comunista, o governo brasileiro enviou uma missão diplomática a Paramaribo, chefiada pelo Ministro Danilo Venturini⁷⁰. Da “missão Venturini” resultaram diversos acordos de cooperação técnica e o oferecimento de uma linha de crédito no valor de 70 milhões de dólares.⁷¹ As gestões brasileiras no Suriname – além de significar a negação de pretensões intervencionistas ou expansionistas sobre a região das Guianas – asseguraram por meios pacíficos a incolumidade das fronteiras do mundo ocidental capitalista na América do Sul, afastaram o risco de uma intervenção norte-americana no Suriname e lançaram convincentemente o argumento de que o Brasil pretendia exercer uma liderança benevolente na região, baseada na construção de confiança e na cooperação para o desenvolvimento.

Em 1986, pela primeira vez em pouco mais de duas décadas, um civil reassume o poder no Brasil e promove a última fase do longo processo de redemocratização, com a convocação de uma Assembléia Constituinte e eleições diretas. Para Luiz Alberto Moniz Bandeira, “com a restauração do regime democrático-representativo e a instalação de governos civis, os entendimentos entre [Brasil e Argentina] alcançaram uma dimensão cooperativa sem precedentes para o encaminhamento dos problemas da região”.⁷² Nesse mesmo ano, foi assinado o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), entre Brasil e Argentina que, segundo Janina Onuki, introduziu “uma nova dinâmica ao relacionamento entre os países, aumentando de maneira significativa o comércio intra-regional e promovendo a mobilização, de forma positiva, de vários setores representativos [...] dos

externa brasileira (1930-1990): Crescimento, modernização e política externa (v. 1), São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996, p. 51.

⁷⁰ O general Danilo Venturini fora Chefe do Gabinete Militar entre 1979 e 1982. À época da missão ao Suriname, ocupava o posto de Ministro Extraordinário para Assuntos Fundiários.

⁷¹ Para mais detalhes sobre a gestão do Brasil no Suriname, ver o Capítulo 4, adiante.

⁷² Luiz Alberto Moniz Bandeira, *Estado nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*, São Paulo: Ensaio, 1995, p. 271.

respectivos países”.⁷³ A despeito do relevante papel que a cooperação entre os militares de ambos os países desempenhou nesse momento de aproximação, Maria Regina Soares de Lima destaca que somente a redemocratização e o definitivo afastamento dos militares do centro do poder executivo permitiriam levar a cabo a parceria estratégica no Cone Sul:

*La profundización de la cooperación nuclear con la Argentina y la institucionalización de mecanismos de fiscalización mutua de los respectivos programas nucleares son desarrollos que sólo podrían ocurrir durante la vigencia de un régimen civil, teniendo en cuenta la resistencia histórica de los sectores militares a la integración plena de Brasil y Argentina en el campo militar-estratégico.*⁷⁴

O avanço da redemocratização removeu o último obstáculo moral à assunção pelo Brasil de um papel moderador nas relações regionais. Prevenções de tipo ideológico, por diferenças de regime político, foram sendo eliminadas ao longo da década, com o fim dos regimes autoritários. Os dois últimos a desaparecer foram o chileno e o paraguaio em 1989. Além disso, a progressiva prevalência das democracias no subcontinente reduzia a predisposição dos governos de usar instabilidades internas como motivo para entrar em conflitos externos. O bonapartismo⁷⁵, velho conhecido dos sul-americanos nas guerras do Chaco (1935) e das Malvinas (1982), encontraria um terreno menos fértil no subcontinente, pelo menos até a ascensão das Esquerdas filo-autoritárias na primeira década dos anos 2000.

1.5 – CONCLUSÕES PARCIAIS

Celso Lafer afirma que “a tradição do Itamaraty é combinar criativamente os antecedentes com as novas situações, mesclando

⁷³ Janina Onuki, “Brasil-Argentina: do conflito à cooperação”, in H. Altemani de Oliveira e J. A. Guilhon Albuquerque (orgs.), *A política externa brasileira na visão de seus protagonistas*, São Paulo: Lumen Júris, 2005, p. 37.

⁷⁴ Maria Regina Soares de Lima, “Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña”, *América Latina/Internacional* 1 (2), 1994, p. 38.

⁷⁵ “Bonapartismo”, segundo Norberto Bobbio *et alli*, é “uma política externa expansionista, que, para além dos objetivos específicos do expansionismo, visa conscientemente o objetivo da consolidação de um certo regime”, fortalecendo os grupos dominantes por meio do “prestígio oriundo de sucessos no plano internacional” e enfraquecendo os adversários internos, “fazendo com que as suas reivindicações sejam interpretadas como fatores de debilitamento da capacidade defensiva e ofensiva do Estado no plano internacional” (Bobbio *et alli*, 1999:118-119).

continuidade e mudança”.⁷⁶ Com efeito, nos anos 1980, pode-se observar esse processo, com a reformulação sensível de aspectos da política externa brasileira, com importantes conseqüências para a dinâmica regional de segurança. A escolha por atribuir menos atenção às prescrições da geopolítica e, ao mesmo tempo, de voltar-se à tradição da cooperação necessária, foi operada consciente ou inconscientemente a fim de projetar uma nova imagem do Brasil na América do Sul que, em decorrência das conjunturas desfavoráveis entre o fim da década de 1970 e o começo da década de 1980, tornara-se o âmbito preferencial da atuação diplomática brasileira. A nova imagem que se desejava projetar era a de um país satisfeito com suas fronteiras, determinado a exercer uma liderança regional pacífica e cooperativa, que em nada se confundia com uma pretensão hegemônica.

Para tanto, a reaproximação em relação à Argentina foi exemplar. Como resultado do abandono da rivalidade e das medidas de construção de confiança mútua, modificou-se o equilíbrio geopolítico na América do Sul. Segundo Moniz Bandeira, “Os arcos diplomáticos tradicionais Brasil-Chile, Argentina-Peru desfizeram-se”.⁷⁷ Além disso, os acordos entre o Brasil e a Argentina democráticos restringiram o espaço para a continuidade de regimes autoritários nos países menores do subcontinente e, por conseguinte, limitaram o espaço para políticas externas bonapartistas. Como conseqüência da aliança nascente entre Brasil e Argentina, pode-se enunciar também a liberação de recursos diplomáticos e militares brasileiros para serem investidos no Norte Andino, aumentando a interação entre as duas metades da América do Sul. Altemani destaca ainda o papel da “participação brasileira nos processos negociadores dos conflitos Peru-Ecuador e Argentina-Chile” como gestos importantes na “ampliação de um clima de confiança em relação ao Brasil”.⁷⁸ O Brasil ganhou, por fim, o capital moral necessário ao exercício de um papel de moderador nas relações regionais, que em muito contribuiu – e continua contribuindo – para a manutenção da paz regional.

O presente trabalho espera ajudar a alertar sobre a necessidade de continuar discutindo com seriedade e transparência as relações regionais do

⁷⁶ Celso Lafer, “A diplomacia brasileira e a Nova República”, *Política e Estratégia* 3 (1), 1985, p. 27.

⁷⁷ Moniz Bandeira, *Brasil, Argentina e Estados Unidos*, p. 469.

⁷⁸ Henrique Altemani, *Política externa brasileira*, p. 198.

ponto de vista da segurança. A paz de hoje no subcontinente não é eterna, mas resultou de uma dinâmica complexa, em que estiveram envolvidos reiterados esforços dos homens de Estado e também fatores materiais e culturais não controlados por eles.

CAPÍTULO 2

PARA COMPREENDER O GOVERNO FIGUEIREDO: CIRCUNSTÂNCIAS

2.1 – TRADIÇÕES DIPLOMÁTICAS BRASILEIRAS

Para melhor compreender a política externa do governo Figueiredo, e sua inserção no contexto das questões de segurança no hemisfério americano, é importante antes estudar o conjunto de idéias, tradições, formulações teóricas que estavam à disposição dos tomadores de decisão daquele governo. Esse “conhecimento coletivo”⁷⁹ desempenha um papel determinante na produção da realidade. No campo das Relações Internacionais, esse papel é destacado, mormente entre os teóricos construtivistas e os adeptos da abordagem cognitiva.

No Brasil, há trabalhos que adotam essa perspectiva ideacional. Mônica Herz publicou artigo sobre a abordagem cognitiva, ramo da Análise de Política Externa que enfatiza o estudo das idéias, crenças e valores que dão origem às preferências dos tomadores de decisão.⁸⁰ Herz afirma a necessidade de um esquema de análise que permita “o estudo dos quadros cognitivos de atores internacionais desvinculados do processo decisório”, que não focalize “o processo decisório tendo em mente a realização do ideal racional” e, assim, contribua “para a correção do problema gerado pela marginalização do estudo

⁷⁹ Wendt, *Social Theory of International Politics*, p. 162-ss.

⁸⁰ Mônica Herz, “Análise cognitiva e política externa”, *Contexto Internacional* 16 (1), 1994, p. 81.

da cultura por analistas de política externa”.⁸¹ Ainda na linha da abordagem cognitiva, Alexandra de Mello e Silva destaca a importância das noções de tradição e de continuidade na percepção dos formuladores e implementadores da política externa brasileira. Para a autora, “[a] percepção antecede o processo de tomada de decisões e está ligada a um conjunto de crenças, valores e imagens que os atores carregam consigo, orientando sua inserção no ambiente físico e social”.⁸² O historiador Amado Cervo afirma que os princípios e valores norteadores da política exterior do Brasil são tão fortes que as inflexões e mudanças observadas “corresponderam antes a reforços de tradições subjacentes”.⁸³

Tradição é uma idéia que se consolida através do tempo e que se torna respeitada entre determinados setores. No Brasil, a força e a coesão da corporação diplomática têm provido de grande continuidade as idéias e valores mais originais e mais úteis de seus homens de Estado, transformando-as em tradições permanentes. Dessa forma, algumas idéias passaram a ser referidas entre os especialistas como o “acumulado histórico” da diplomacia brasileira ou seu “acervo diplomático relativamente permanente”. Entre elas estão as tradições principistas – pacifismo e juridicismo –, a tradição realista – que a partir da gestão do Barão do Rio Branco particularizou-se como pragmatismo –, e as tradições ligadas à busca do desenvolvimento – dentre as quais, a mais importante para esse trabalho é a tradição da cooperação necessária.

O que se pretende fazer no presente tópico, portanto, é uma genealogia da política externa do governo Figueiredo: a apresentação dos antecedentes culturais que permitiram o seu surgimento.

2.1.1 – As tradições principistas: pacifismo e juridicismo

O pacifismo, ou não-confrontacionismo, decompõe-se nos princípios da autodeterminação dos povos e da não-intervenção. Tal característica tornou-se possível em razão do sucesso da diplomacia brasileira, especialmente a partir da gestão do Barão do Rio Branco (1902-1912), na

⁸¹ Herz, “Análise cognitiva e política externa”, p. 85.

⁸² Alexandra de Mello e Silva, “O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea”. *Revista Estudos Históricos*, v. 8, n. 15, p. 95-118, 1995.

⁸³ Amado Luiz Cervo. “Relações internacionais do Brasil”, in A. L. Cervo (org.), *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: EdUnB, 1994, p. 26.

consolidação das fronteiras brasileiras de maneira pacífica o que, entre outros fatores, deu ao Brasil uma configuração de “potência satisfeita” no subsistema regional. Com efeito, desde o fim da Guerra do Paraguai, em 1870, a regra tem sido a solução dos conflitos internacionais do Brasil por vias pacíficas. O envolvimento na Segunda Guerra Mundial, em 1942, deu-se apenas por meio do reconhecimento do estado de beligerância, após o ataque de navios mercantes brasileiros por submarinos do Eixo. “Reconhecimento de estado de beligerância em vez de declaração de guerra, em atenção à tradição do país de nunca a declarar”.⁸⁴ Segundo Cervo, o pacifismo teve como conseqüências “o abandono do armamentismo, com que se constrói a potência, e a dificuldade de equacionar sua política de segurança, que hesitou entre a autonomia, a aliança e a proteção da potência hegemônica da área, os Estados Unidos”.⁸⁵

Por sua vez, o juridicismo manifesta-se em termos de sobrevalorização do Direito na condução das relações internacionais. Amado Cervo descreve-o em tom reprovatório: “O respeito aos tratados e convenções como se fossem manifestações sagradas da vontade nacional ou multilateral”. Segundo esse autor, o surgimento dessa característica trouxe consigo o corolário de que o comprometimento pela via convencional deve ser utilizado com parcimônia: “sabe-se que o tratado é um instrumento mais favorável às grandes potências e que convém evitar firmá-lo entre desiguais”.⁸⁶

Porém, o juridicismo não se limita ao respeito aos tratados. Inclui o respeito às decisões arbitrais e de cortes internacionais, mesmo quando desfavoráveis ao País, com o que se pretendeu ganhar credibilidade internacional. Foi o caso na solução do conflito de limites com a Guiana Inglesa, em que o laudo arbitral desfavorável ao Brasil, embora questionável do ponto de vista jurídico, foi acatado por Rio Branco e Joaquim Nabuco.⁸⁷

O embaixador Saraiva Guerreiro, que foi chanceler durante todo o mandato do presidente Figueiredo, dá um exemplo de como os diplomatas brasileiros orgulham-se da tradição de respeito ao Direito. Quando da Guerra das Malvinas, Saraiva Guerreiro conta que a imprensa nacional apontou a

⁸⁴ Cervo e Bueno, *História da Política Exterior do Brasil*, Brasília: EdUnb, 2002, p. 263.

⁸⁵ Cervo, “Relações internacionais do Brasil”, p. 26.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 26 e 27.

⁸⁷ Guerreiro, *Lembranças de um empregado do Itamaraty*, p. 125. Cervo e Bueno, *op. cit.*, p. 197.

atitude brasileira de reconhecimento do direito argentino à ilha como contrária ao princípio do *uti possidetis* “que sempre norteava nossas negociações de fronteiras”. O ex-chanceler refuta a crítica, reafirmando de uma só vez as tradições do pacifismo e do juridicismo:

Jamais o Brasil ocupou pela força território alheio para em seguida aí estabelecer seus cidadãos. Em todos os casos, nossa alegação era a de que brasileiros (e antes portugueses) haviam ocupado ou exercido de fato jurisdição, em terras não ocupadas por Castela ou por seus sucessores nossos vizinhos. Em qualquer caso, as fronteiras estavam sacramentadas por tratados ou laudos arbitrais.⁸⁸

O pacifismo e o juridicismo compõem as tradições de atuação principista, a que se opõe o realismo, que será examinado adiante. Clodoaldo Bueno explica que essa atitude fundamentada em princípios, especialmente nos foros multilaterais, foi possível “por não ter [o Brasil] problemas internacionais graves, como o são, por exemplo, os que de modo real ou potencial possam afetar a soberania do seu território”.⁸⁹

Ricardo Sennes aponta uma outra razão pela qual se deve dar importância aos princípios na composição do comportamento internacional do Brasil. Por se tratar de uma potência média, haveria uma tendência a compor um quadro variado de estratégias internacionais, combinando comportamentos ora realistas, ora principistas. Essa diversidade era consequência do perfil misto das potências médias, observado em dois aspectos: a) sua “condição simultânea de vulnerabilidade e de autonomia” no sistema internacional, e b) a heterogeneidade de seus interesses, que os levaria a perseguir “ações externas simultaneamente distributivas e expansivas”.⁹⁰

2.1.2 – A tradição realista

O realismo é a terceira tradição da política exterior do Brasil. Para Cervo, apenas por ela tende a atuação internacional brasileira a “afinar-se com aquela das grandes potências”, sendo que “pelas duas anteriores [pacifismo e juridicismo] [afina-se] à das potências pequenas ou atrasadas”.⁹¹

⁸⁸ Guerreiro, *Lembranças de um empregado do Itamaraty*, p. 109 e 110.

⁸⁹ Clodoaldo Bueno, “A política multilateral brasileira”, in A. L. Cervo (org.), *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: EdUnB, 1994, p. 93.

⁹⁰ Sennes, *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80*, p. 29-31.

⁹¹ Cervo, “Relações internacionais do Brasil”, p. 27.

Letícia Pinheiro também destaca a “hegemonia” do realismo na condução das relações internacionais do Brasil:

Na conjugação das idéias e interesses, o que se percebe na política externa brasileira é a hegemonia de uma visão realista das relações internacionais e do papel que o país deveria desempenhar no sistema. Essa visão realista percebe o sistema internacional como anárquico, onde o Estado é o principal, embora não o único, ator no sistema internacional agindo tanto em busca de ganhos relativos, na vertente hobbesiana, quanto de ganhos absolutos, na vertente grotiana.⁹²

A partir da gestão do Barão do Rio Branco (1902-1912), o realismo brasileiro assume uma forma particular, chamada de “pragmatismo”. Para Cervo, o “pragmatismo induz a adequação das percepções dos reais interesses nacionais aos desígnios externos, de forma a fazer prevalecer o resultado sobre o conceito, os ganhos concretos e materiais sobre os valores políticos ou ideológicos”.⁹³

Um bom exemplo é a aproximação do Brasil aos Estados Unidos, empreendida por Rio Branco. Tal política possuía, ao mesmo tempo, um sentido realista clássico e um sentido pragmático. Era um ato de realismo político porque decorria da percepção de que aquele país estava se constituindo em um novo pólo de poder mundial, e era também um ato de pragmatismo porque visava trazer um diferencial de poder ao Brasil, que lhe seria útil na negociação de diversas questões. Segundo Letícia Pinheiro, “[f]oi assim que o Brasil pôde contar com Washington como um observador relativamente neutro como no caso do Acre com a Bolívia (1903), ainda que neste estivessem presentes interesses privados dos norte-americanos”.⁹⁴

2.1.3 – As tradições ligadas à busca do desenvolvimento: universalismo e cooperação necessária

O universalismo, segundo Antônio Carlos Lessa, deve ser agregado ao conjunto das tradições da atuação diplomática brasileira. O autor afirma que o universalismo, “juntamente com o pacifismo, o juridicismo e o realismo, constitui a moldura conceitual da *praxis* diplomática brasileira”.

⁹² Pinheiro, *Política externa brasileira*, p. 8-9.

⁹³ Cervo, “Relações internacionais do Brasil”, p. 27.

⁹⁴ Pinheiro, *op. cit.*, p. 15.

Para Lessa, a observação do sistema de contatos bilaterais do País, com “relações pacíficas e instrumentalizáveis com países situados em todos os continentes”, permite concluir que o Brasil tinha uma “vocação para a universalidade”. Essa vocação teria sido catalisada a partir do surgimento do modelo desenvolvimentista, especialmente após o fim da Segunda Guerra Mundial. Assim, após 1945, a diplomacia serviu como um instrumento para a perseguição de alguns objetivos básicos, tais como a obtenção de investimentos, mercados, tecnologias e outros insumos tidos como necessários ao projeto de desenvolvimento em vias de implementação. O universalismo, entendido como a diversificação dos contatos internacionais, teria se tornado um dos objetivos básicos da política exterior brasileira. Sua função, além de colaborar com a busca por novas fontes de insumos, era esconjurar a “maldição das relações especiais” com os Estados Unidos, ou seja, “os apertos nas margens de decisão e de autonomia internacional proporcionados pelos alinhamentos”. A construção do universalismo era entendida como um fator de ampliação da liberdade diplomática do Brasil. O processo de construção do universalismo teve seu apogeu na década de 1970.⁹⁵

Por fim, há a tradição desenvolvimentista da cooperação necessária. Essa idéia tem seus primórdios na retórica desenvolvimentista de Getúlio Vargas, mas foi sistematizada e ganhou substância como a base ideacional do projeto da Operação Pan-Americana (OPA), lançada por Juscelino Kubitschek em 1958.

Segundo Cervo e Bueno, a idéia de que a superação do subdesenvolvimento dependia “não apenas [de] reformas internas, mas também [de] mudanças no relacionamento do país com as demais nações” passou a ser “a chave para a compreensão das relações internacionais do Brasil”.⁹⁶ Isso ocorreu somente a partir da Operação Pan-Americana. O discurso que embasou a OPA continha em si a “tese de que o desenvolvimento e o fim da miséria eram as maneiras mais eficazes de se evitar a penetração

⁹⁵ Antônio Carlos Lessa, “A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais”, *Revista Brasileira de Política Internacional* 41 (número especial), 1998, p. 29-30. É interessante observar que os mesmos elementos que Lessa descreve como a tradição do universalismo, componente da “moldura conceitual da *praxis* diplomática brasileira”, são descritos por Maria Regina Soares de Lima por meio do paradigma globalista. Não há, na historiografia, uma distinção unânime entre o que é paradigma e o que é vetor ou tradição.

⁹⁶ Cervo e Bueno, *História da Política Exterior do Brasil*, p. 287-288.

de ideologias exóticas e antidemocráticas, que se apresentavam como solução aos países atrasados”.⁹⁷

Uma conferência proferida por Juscelino Kubitschek na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) em 1958 permite observar a gestação dessa tradição diplomática. O presidente afirmava que a OPA era “um gesto nascido da sincera vontade de colaborar, de agir, de valorizar a causa do Ocidente”. Para isso, afirmava Kubitschek, era necessário o desenvolvimento, “pois desejamos formar ao lado do Ocidente, mas não desejamos constituir o seu proletariado”. Em sua conclusão, afirmou que “não há democracia onde há miséria”. Ressaltava que a promoção do desenvolvimento, por meio da cooperação econômica dos países ricos, era a única forma eficaz de afastar a ameaça comunista do continente americano, e assim garantir a segurança hemisférica: “A cooperação econômica daria a verdadeira força ao pan-americanismo e, na medida em que as populações do hemisfério saíssem da miséria, formar-se-ia um escudo à penetração de ideologias estranhas”.⁹⁸

Marcelo de Oliveira Ribas, autor de uma dissertação sobre o assunto, define a idéia da cooperação necessária:

Seu argumento principal era que a estabilidade no continente (isto é, a capacidade de manter a influência soviética e comunista distante) dependia da situação econômica dos países da América, razão pela qual se urgia ao líder do Ocidente, os Estados Unidos, que cooperasse na promoção do desenvolvimento das economias latino-americanas como forma de evitar desdobramentos políticos indesejáveis.⁹⁹

Segundo Ribas, esse argumento compõe-se de duas idéias relacionadas: 1) “o subdesenvolvimento econômico implicaria maior instabilidade para todo o sistema internacional”; e 2) “a superação desta condição é responsabilidade não apenas dos países por ela afetados, mas também dos países do então Primeiro Mundo, já que estes também seriam beneficiados pela construção de um sistema internacional mais estável”.¹⁰⁰

⁹⁷ Cervo e Bueno, *História da Política Exterior do Brasil*, p. 290.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 290-291.

⁹⁹ Ribas, “A ‘cooperação necessária’ como idéia-força na política exterior do Brasil (1958-2005)”, p. 10.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 10-11.

Esse autor afirma ainda que a tese da cooperação necessária passou a integrar, desde o lançamento da OPA, o repertório das “idéias perenes” da política externa brasileira.¹⁰¹ Com efeito, anos após a OPA, Araújo Castro, chanceler entre agosto de 1963 e abril de 1964 e um dos principais responsáveis da Política Externa Independente, retomou esse discurso, sobretudo na esfera multilateral, ajudando a transformá-lo numa tradição permanente da diplomacia brasileira. Na abertura da XVIII Assembléia Geral da ONU, em Nova York, Araújo Castro proferiu o Discurso dos 3 Ds: desarmamento, descolonização e desenvolvimento. Segundo Alexandra de Mello e Silva, Araújo Castro valorizou particularmente a temática do desenvolvimento econômico-social, enfatizou a necessidade de uma responsabilidade internacional nesse terreno e elaborou o conceito de “segurança econômica coletiva” – correlato à noção de “segurança coletiva” no campo político-estratégico – para demonstrar as estreitas articulações entre paz, desarmamento e desenvolvimento.¹⁰²

2.2 – A POLÍTICA EXTERIOR DO REGIME MILITAR BRASILEIRO (1964-1979)

O período do regime militar brasileiro está contido na fase denominada por Atkins de “pluralismo regional”.¹⁰³ Como visto, essa fase foi marcada pela crescente resistência dos países sul-americanos em colaborar com os Estados Unidos no combate ao comunismo e pela preocupação desses países com a promoção de seu desenvolvimento econômico. Mas esse movimento não ocorreu de forma linear, e sim com avanços e retrocessos que ficam bem exemplificados na experiência brasileira. Entre 1960 e 1980, a conduta internacional do Brasil oscilou entre a adesão às propostas de segurança coletiva dos Estados Unidos – durante o governo Castelo Branco – e a máxima independência em relação à superpotência – durante o governo Geisel, desde a importação da doutrina das fronteiras ideológicas sob Castelo

¹⁰¹ Ribas, “A ‘cooperação necessária’ como idéia-força na política exterior do Brasil (1958-2005)”, p. 12.

¹⁰² Silva, “O Brasil no continente e no mundo”, p. 32.

¹⁰³ Atkins, *Latin America and the Caribbean in the International System*, p. 49-51.

Branco, até seu abandono sob Costa e Silva e Médici, e a profunda revisão de seu sentido, sob Geisel e Figueiredo.

Como já se afirmou, a política exterior brasileira entre 1964 e 1979 configura os antecedentes diretos – tanto do ponto de vista temporal, quanto do ponto de vista ideológico – da política externa praticada durante o governo do presidente João Figueiredo. Além disso, é preciso compreender a herança que os antecessores de Figueiredo legaram, em termos das relações do Brasil com os Estados Unidos, com a Europa, com a América Latina e com o restante do Terceiro Mundo.

Para compreender a política externa brasileira ao longo do regime militar, é também importante atentar para as transformações sofridas pela sociedade brasileira. Com a crescente e forte urbanização do País ao longo do século XX, a sociedade brasileira não cessou de transformar-se e de tornar-se cada vez mais complexa, com uma gama cada vez maior de interesses conflitantes de diferentes classes sociais e grupos econômicos. A atuação desses grupos de interesses é um aspecto que deve ser levado especialmente em consideração nos momentos de inflexão da política externa. Na passagem da Política Externa Independente (1961-1964) para a Correção de Rumos (1964-1967) e desta para a Diplomacia da Prosperidade (1967-1969), é importante observar a troca dos grupos no controle das estruturas de tomada de decisão.

Os grupos que influíram no jogo político do regime militar foram determinados pelas diferentes linhas de pensamento defendidas no alto escalão da carreira militar. Os dois principais deles foram assim definidos: a) o liberal-imperialista: chega ao poder com o General Castelo Branco, com “projeto sustentado por um segmento específico da burguesia internacionalizada em aliança com os setores militares, da burocracia civil e da tecnoburocracia”¹⁰⁴; b) o nacional-autoritário: também conhecido como “linha-dura”, ascende ao poder com o Marechal Costa e Silva, objetivando alcançar o crescimento econômico pela via da industrialização por substituição de importações, sem preocupar-se com os custos sociais do modelo, a serem ocultados por meio da repressão.

¹⁰⁴ Carlos Estevam Martins, *apud* Vizentini, *Política externa do regime militar brasileiro*, p. 80.

No regime militar, a importância dos grupos de interesses foi potencializada pela formação de “núcleos dirigentes” no alto da burocracia estatal, com a “revitalização de órgãos aparentemente técnicos, mas dotados de um poder de decisão estratégico”.¹⁰⁵ Esses cargos eram remanejados conforme a orientação do presidente que assumia o País. A eleição do presidente era determinada pela maior ou menor força de um grupo de interesse no momento do pleito. Essa relação de mão dupla assegurava a efetiva chegada dos elementos do grupo mais forte ao poder.

Pretende-se, com esses parágrafos, chamar a atenção para as alterações na composição dos governos e a evolução da força de cada grupo de interesses ao longo do regime militar, e como esse processo influenciou a política do governo Figueiredo.

2.2.1 – General Humberto de A. Castelo Branco: 1964-1967

Em 31 de março de 1964, ocorreu o golpe que deu início ao regime militar no Brasil. A principal causa do golpe foi a insatisfação dos militares e de alguns setores civis com os rumos que o populismo nacionalista de Jânio Quadros e de João Goulart deu às políticas interna e externa do Brasil. Mas, segundo Moniz Bandeira, os Estados Unidos e a Argentina também tinham prevenções contra a “tendência neutralista” da política exterior de João Goulart.¹⁰⁶

Segundo Letícia Pinheiro, “um componente essencial da ideologia que legitimava o novo regime era a tese de que o golpe representava uma reação defensiva contra a ameaça comunista internacional”.¹⁰⁷ Henrique Altemani também ressalta que “o pretexto para o golpe tinha sido exatamente a necessidade de afastar a ‘ameaça comunista’ representada pelo governo civil anterior”.¹⁰⁸ Assim, o natural e o esperado era uma profunda revisão das práticas internacionais enquadradas nos conceitos da Política Externa Independente (PEI). O general Castelo Branco, presidente empossado pela “revolução” em 15 de abril de 1964, afirmou que a política externa deixaria “de

¹⁰⁵ Vizentini, *Política externa do regime militar brasileiro*, p. 79.

¹⁰⁶ Moniz Bandeira, *Brasil, Argentina e Estados Unidos*, p. 391.

¹⁰⁷ Pinheiro, *Política externa brasileira*, p. 37.

¹⁰⁸ Altemani, *Política externa brasileira*, p. 110.

ser mero e variável fator de circunstância, manipulado por mesquinhos objetivos de demagogia interna, para se transformar em vigoroso instrumento para consecução da grandeza nacional”. Em mais de uma circunstância, o presidente e seu chanceler, Juracy Magalhães, deixaram claro que o Brasil se inseria no sistema internacional como “membro nato do mundo ocidental e livre”.¹⁰⁹ A política externa brasileira teria de passar por uma “correção de rumos”, a fim de dismantelar os princípios do nacionalismo e da autonomia que regiam a PEI, em face da divisão bipolar do mundo.¹¹⁰

O novo presidente continuou falando em independência, mas deu-lhe novo sentido. O conceito-chave que passou a guiar sua política externa foi a “interdependência”, que ressaltava a necessidade da cooperação com os países capitalistas e ocidentais, mesmo com sacrifício do princípio da soberania, a fim de preservar a segurança coletiva e afastar a ameaça comunista do Brasil e do continente americano. Outros conceitos relevantes que compunham a Doutrina de Segurança Nacional foram o das fronteiras ideológicas e o dos círculos concêntricos. Muitas dessas idéias foram gestadas – ou foram adaptadas da doutrina de segurança norte-americana – na Escola Superior de Guerra (ESG), sob os auspícios do General Golbery do Couto e Silva, um dos mentores do grupo liberal-imperialista e político de grande influência.¹¹¹

A idéia das fronteiras ideológicas foi aceita pelo próprio Itamaraty, definida nos seguintes termos: “O governo brasileiro considera útil o novo conceito do princípio da soberania, que deveria estar fundamentado na existência de um sistema político-social, e não nas obsoletas fronteiras físicas ou políticas”.¹¹² Assim, Castelo Branco

passou a defender a reformulação do conceito de soberania, que não mais se fundaria em limites e fronteiras geográficas dos Estados e sim no caráter político e ideológico dos regimes, de modo que os Estados americanos pudessem intervir, coletivamente, em qualquer outro, quando

¹⁰⁹ Vizentini, *Política externa do regime militar brasileiro*, p. 29. Bradford Burns menciona o discurso de Castelo Branco na formatura da turma de 1961 do Instituto Rio Branco. Segundo Burns, o general “deixou claro que o Brasil se identificava com o Mundo Ocidental em sua luta para proteger os valores ameaçados pela esfera soviética” (Bradford Burns, “Tradition and Variation in Brazilian Foreign Policy”, p. 195-196).

¹¹⁰ Cerro e Bueno, *História da Política Exterior do Brasil*, p. 368.

¹¹¹ Vizentini, *op. cit.*, p. 32-33.

¹¹² *Ibidem*, p. 33-34.

algum governo aceito como democrático estivesse ameaçado por movimento supostamente comunista ou de natureza semelhante.¹¹³

Complementarmente, estabelecia-se uma perspectiva de círculos concêntricos, “que vão alargando seu alcance, tornando naturalmente prioritária e imediata a política no Rio da Prata, na América do Sul, no Hemisfério e, finalmente, voltada para o Ocidente”. Esses conceitos estavam interligados: “Dentro da concepção dos círculos concêntricos de atuação, a noção de interdependência implicava a revisão do conceito de segurança nacional e a limitação do de soberania, em defesa da interdependência”.¹¹⁴

Do ponto de vista da segurança, o Brasil de Castelo Branco tentou atuar em estreita colaboração com os Estados Unidos: participou da intervenção norte-americana na República Dominicana em 1965, enviando tropas; respaldou, juntamente com a Argentina, a implantação do regime-militar de direita na Bolívia; de novo em parceria com a Argentina, adotou um discurso público que ajudou a evitar o sucesso de grupos revolucionários no Uruguai. Essa sintonia entre brasileiros e argentinos, característica desse breve momento de afinidade político-ideológica, inquietou a América Latina quanto à eventual formação de “um eixo autoritário [e estabelecimento de] uma supremacia dual, tanto econômica quanto política e militar, sobre o resto da América do Sul”. Segundo Moniz Bandeira, esse receio motivou os países dos Andes, desde o Chile até a Venezuela, governados democraticamente, a assinarem a Declaração de Bogotá, em 1966, que daria origem em 1969 ao Pacto Andino.¹¹⁵

Mas, em outros setores, a política de alinhamento automático em relação ao ocidente capitalista variou conforme a lógica dos círculos concêntricos. Se por um lado o projeto estratégico previa estreita associação no relacionamento com os Estados Unidos, por outro, no relacionamento com Portugal, a posição anticomunista foi temperada por algum pragmatismo, privilegiando certos aspectos econômicos. E as relações com os países socialistas – que se encontravam longe da prioridade geopolítica do Brasil –

¹¹³ Moniz Bandeira, *Brasil, Argentina e Estados Unidos*, p. 386.

¹¹⁴ Vizentini, *Política externa do regime militar brasileiro*, p. 33-34.

¹¹⁵ Moniz Bandeira, *op. cit.*, p. 396-399.

foram mantidas, “apesar das relações com os países ocidentais estarem [...] em faixa de absoluta prioridade”.¹¹⁶

Paulo Fagundes Vizentini entende que o alinhamento automático com os Estados Unidos foi um erro de cálculo. Para o autor, “quanto mais o Brasil colaborasse, menos se faria necessário pagar por sua colaboração”¹¹⁷. De fato, a contrapartida dos Estados Unidos não correspondeu às expectativas de importantes setores da sociedade brasileira. Por volta de 1966, já emergia a decepção com a falta de retorno econômico do alinhamento.

2.2.2 – Marechal Arthur da Costa e Silva: 1967-1969

A percepção de que a política castelista tinha fracassado no intuito de incrementar o desenvolvimento permitiu a ascensão do grupo nacional-autoritário ao poder, respaldado pelo empresariado nacional – insatisfeito com o arrocho da política monetária – e por grande parte da tecnocracia estatal.¹¹⁸ Como já mencionado, os nacionalistas-autoritários pretendiam alcançar o desenvolvimento industrial por substituição de importações, mesmo que isso implicasse altos custos sociais. “Daí a necessidade de um modelo político repressivo, excludente e desmobilizador de massas”.¹¹⁹

Para que o comportamento brasileiro na esfera internacional se adequasse a esse objetivo, foi necessária uma mudança de prioridade do tema da segurança coletiva para o do desenvolvimento. À política externa caberia, nas palavras do chanceler Magalhães Pinto, “identificar e procurar remover os obstáculos externos [...] ao projeto nacional”. Essa política foi chamada, nos meios oficiais, de “Diplomacia da Prosperidade”.¹²⁰

Em linhas gerais, a nova política externa representou: a) o abandono da doutrina da interdependência e das fronteiras ideológicas; b) a leitura de que

¹¹⁶ Vizentini, *Política externa do regime militar brasileiro*, p. 60-61.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 40.

¹¹⁸ Embora essa seja uma idéia aceita na historiografia do período, é discutível que o governo Castelo Branco tenha provocado uma recessão. O crescimento econômico atingiu os 4,8% do PIB em 1967 e 9,3% em 1968, com queda da inflação. Vizentini atribui esse crescimento às mudanças implementadas por Costa e Silva, e “também à utilização da capacidade ociosa existente desde o Plano de Metas de JK” (*Ibidem*, p. 81). Ignora-se, assim, que as reformas liberais conduzidas durante o governo Castelo Branco, em grande parte, pelo ministro Roberto Campos, tenham desempenhado um relevante papel na melhora do ambiente de negócios do Brasil e na conseqüente retomada do crescimento que se percebe já nos anos Costa e Silva.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 80.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 84.

o conflito Leste-Oeste cederia lugar ao Norte-Sul (centro-periferia); c) a substituição dos conceitos de segurança coletiva e soberania limitada pelos de segurança e soberania nacionais.¹²¹

Na prática, intensificou-se a cooperação terceiro-mundista para o desenvolvimento, especialmente nas organizações internacionais. Com efeito, o “traço mais marcante das relações exteriores do governo Costa e Silva foi a acentuada valorização da atuação nos fóruns multilaterais”. Nesses fóruns, o eixo de atuação do governo brasileiro “foi o de reivindicar e articular alianças com vista à alteração de determinadas regras internacionais, econômicas e políticas, que obstaculizavam o desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo”. A retórica brasileira do período renovou a tradição desenvolvimentista de Vargas e de Kubitscheck, com a declaração do embaixador Azeredo da Silveira, na Conferência do Grupo dos 77 (Argel, 1967), de que “a melhor resposta à subversão é o desenvolvimento”. Quanto à América Latina, o Brasil defendia uma cooperação pela via intergovernamental, “repudiando a vertente supranacional ditada pelos EUA”, e criticando abertamente a “Aliança para o Progresso”.¹²²

Em temas sensíveis, o Brasil adotou posições contrárias aos interesses dos Estados Unidos, tais como a defesa da nuclearização para fins pacíficos, culminando com a assinatura do Tratado de Tlatelolco (1967) sobre a proscrição de armas atômicas na América Latina, e a adoção de uma posição terceiro-mundista na Conferência do Comitê da ONU sobre a utilização do fundo do mar (1968).¹²³

Nas relações com os Estados Unidos, a estratégia do governo Costa e Silva foi de administrar o conflito potencial, mantendo as negociações bilaterais enquanto procurava desenvolver um maior poder de barganha, por intermédio da intensificação das relações com terceiros, especialmente outros países capitalistas desenvolvidos.¹²⁴

O governo Costa e Silva terminou precocemente, com a trombose que acometeu o Marechal em 1969. Mas o projeto nacional-autoritário continuou no poder. Por dois meses, uma Junta Militar composta de elementos

¹²¹ Vizentini, *Política externa do regime militar brasileiro*, p. 84-85.

¹²² *Ibidem*, p. 86 e 109.

¹²³ *Ibidem*, p. 112-114.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 93 e 117.

da linha-dura assumiu a chefia do Poder Executivo, extinguindo o mandato do vice-presidente, promovendo um expurgo nas Forças Armadas, “afastando elementos que, segundo se acreditava, ameaçavam a unidade da instituição”, e indicando o General Emílio Garrastazú Médici, então chefe do Serviço Nacional de Informações – SNI, para o cargo de presidente.¹²⁵

2.2.3 – General Emílio Garrastazú Médici: 1969-1974

A presença da linha-dura no poder provocou a emergência das primeiras reações de grupos armados de esquerda, como o seqüestro do embaixador norte-americano em 1969 pelo Movimento Revolucionário 8 de Outubro – MR-8, apenas quatro dias após a Junta Militar haver assumido o poder. Essas ações guerrilheiras, oriundas de grupos pequenos, mal-preparados e isolados das massas populares, foram exageradas pelo governo, com o objetivo de intensificar a repressão. A legitimidade do regime, mais uma vez, foi obtida no campo econômico. Durante os anos do governo Médici, o Brasil cresceu a uma taxa de 10% do PIB ao ano. Era o “Milagre Brasileiro” legitimando os “Anos de Chumbo”.¹²⁶

O “Milagre” também influenciou os formuladores da política externa. Ao vislumbrarem a chegada do Brasil ao patamar de Grande Potência e seu acesso ao Primeiro Mundo, os tomadores de decisão se aperceberam da inconveniência de continuar questionando a justiça do sistema internacional ao lado dos Não-Alinhados, como fazia o governo anterior. A estratégia multilateral foi abandonada. Era preciso rejeitar uma “diplomacia coletiva da prosperidade”, pela percepção de que era impossível a emergência econômica do Terceiro Mundo como bloco. Em vez disso, convinha advogar uma *Diplomacia do Interesse Nacional*.¹²⁷

Para tanto, o embaixador Araújo Castro desenvolveu uma separação entre Política Externa Brasileira e política internacional. A primeira consistia na defesa dos princípios gerais do direito internacional (igualdade soberana entre as Nações, solução pacífica de controvérsias internacionais, autodeterminação dos povos, etc.). A segunda, “voltada para as diretrizes concretas e práticas em

¹²⁵ Vizentini, *Política externa do regime militar brasileiro*, p. 131.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 132-133.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 139.

relação às questões internacionais contemporâneas”, consistia na adaptação desses princípios conforme as circunstâncias, “para dar lugar ao cálculo racional de custo-benefício e à avaliação do valor instrumental das ações e omissões diplomáticas do País”. Dessa forma, foi possível denunciar as tentativas de congelamento do poder mundial pelas duas superpotências e, ao mesmo tempo, manter boas relações com os Estados Unidos.¹²⁸

A melhora nas relações com os Estados Unidos pôde ser conciliada com o projeto de *Brasil Potência* em razão de outros três fatores: 1) a situação política instável na América Latina, com o surgimento de governos de esquerda (no Chile e no Peru) e confrontações políticas internas (na Argentina e no Uruguai); 2) o desgaste político e militar do governo norte-americano na Guerra do Vietnã; 3) o surgimento da Doutrina Nixon, que “preconizava um desengajamento relativo dos EUA e a transferência de determinadas tarefas às potências regionais aliadas”.¹²⁹

Com efeito, o Brasil assume nesse período uma postura em relação aos países vizinhos, que agrada aos Estados Unidos, de não tolerar “experiências de esquerda em sua vizinhança”. Essa política “produziu enorme desconfiança por parte dos demais países da América Latina”, com acusações de participação em golpes militares para eliminar governos hostis. Segundo Moniz Bandeira, de fato houve participação brasileira nos golpes de estado na Bolívia (1971), no Uruguai (1973) e no Chile (1973).¹³⁰ Com a Argentina, tem início a passagem da rivalidade à cooperação, especialmente pela diminuição do poder econômico do país platino.¹³¹

À guisa de síntese, vale mencionar duas comparações do autor Paulo Fagundes Vizentini sobre as políticas externas dos três primeiros governos do regime militar. Para ele, Médici teria adotado um “realismo pragmático, [em substituição à] diplomacia messiânica de Castelo Branco e a altruística de Costa e Silva”, e na segurança hemisférica, “superou-se tanto o pan-americanismo do primeiro governo militar como o latino-americanismo do

¹²⁸ Embaixador Araújo Castro, *apud* Vizentini, *Política externa do regime militar brasileiro*, p. 139-140.

¹²⁹ Vizentini, *op. cit.*, p. 142.

¹³⁰ Moniz Bandeira, *Brasil, Argentina e Estados Unidos*, p. 418.

¹³¹ Vizentini, *op. cit.*, p. 144, 151 e 154.

segundo, afirmando conseqüentemente o bilateralismo”.¹³² O realismo de Médici confirma-se na análise de Moniz Bandeira: segundo esse autor, as colaborações do Brasil nesses golpes ocorreram “de acordo com seus próprios interesses e objetivos, na medida em que, aspirando ao *status* de grande potência, tratava de estabelecer a hegemonia sobre a América do Sul”.¹³³

Algumas tradições da política externa brasileira foram reforçadas e alguns movimentos, que se prolongariam pelos governos subseqüentes, tiveram início no governo do General Médici. Renovou-se a tradição da cooperação necessária com o lançamento da idéia de “Segurança Econômica Coletiva” – em oposição à idéia norte-americana de Segurança Coletiva – na 53ª Sessão do ECOSOC, em 1972. Os movimentos inovadores mais importantes foram o impulso às relações com o Oriente Médio, dada a necessidade de garantir o abastecimento de petróleo; o início da aproximação com a África e do abandono do apoio a Portugal; e o início da política nacional de informática, em reforço à política de alta tecnologia que já incluía o projeto nuclear de Angra dos Reis. Além disso, começaram as negociações para a construção das usinas hidrelétricas de Itaipu e de Corpus.¹³⁴

2.2.4 – General Ernesto Geisel: 1974-1979

A eleição de Geisel representou a “volta dos castelistas ao poder”. De fato, embora não seja correto afirmar que ainda fossem partidários da linha liberal-imperialista dos primeiros anos do regime militar, os principais assessores do presidente tinham origem no grupo castelista, entre eles, Golbery do Couto e Silva, que ganhou a Chefia da Casa Civil, e João Figueiredo, que assumiu a Chefia do Serviço Nacional de Informações. No entanto, o governo do General Ernesto Geisel não produziu uma política externa alinhada aos Estados Unidos, como a de Castelo Branco. Ao contrário, Geisel gestou uma política externa ousada.¹³⁵ Segundo Hirst *et alli*, o primeiro e mais decisivo passo da política externa iniciada nesse governo foi a

¹³² Vizentini, *Política externa do regime militar brasileiro*, p. 140 e 154.

¹³³ Moniz Bandeira, *Brasil, Argentina e Estados Unidos*, p. 418.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 190, 182, 193 e 154.

¹³⁵ Vizentini, *op. cit.*, p. 197.

“redefinição das relações Brasil-Estados Unidos a partir de 1974, com o abandono da política de alinhamento automático”.¹³⁶

Para explicar as relações internacionais do Brasil no período, é relevante atentar para os problemas estruturais do “Milagre Brasileiro”, que se agravaram com a conjuntura internacional de crise energética: o crescimento “empregava energia importada barata, dependia do afluxo de investimentos de capitais estrangeiros e da utilização de tecnologia também importada”.¹³⁷ A crise do petróleo de 1973 foi um duro golpe para o modelo de desenvolvimento associado, empregado pelos militares até então.

A política externa de Geisel foi alcunhada pelo Chanceler Azeredo da Silveira de “Pragmatismo Responsável e Ecumênico”. “Pragmatismo” porque defendia a “busca de vantagens no cenário internacional, independentemente de regime e ideologia”. O adjetivo “responsável” foi acrescentado para “proteger o pragmatismo do epíteto de antiético”, e significava que questões ideológicas “não contaminariam a política externa”. A expressão “ecumênico” estava ligada à “aversão do Estado brasileiro ao isolamento”, referindo-se à escala planetária buscada pela diplomacia brasileira.¹³⁸

Na prática, a nova política externa representou a ultimação da “mudança de ênfase da área de segurança para a área de desenvolvimento”.¹³⁹ A fim de aproximar-se dos países árabes e assegurar o abastecimento de petróleo, abandonou-se a imparcialidade formal (favorável a Israel) no conflito israelo-palestino. Para expandir o mercado de exportações junto aos países africanos, reduziu-se a intensidade das relações com a África do Sul e abandonou-se o apoio ao colonialismo português, reconhecendo-se imediatamente a independência de Angola sob o governo de esquerda do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), em 1975. Reforçaram-se as relações com a Europa Ocidental, o Japão e o Canadá, porque representavam uma alternativa a Washington e, nessa mesma lógica, manteve-se a aproximação comercial e técnica com o Leste Europeu e reataram-se as

¹³⁶ Monica Hirst, Gerson Moura, Roberto Bouzas, Paulo Kramer, Paulo Wrobel e Sergio Lipkin, na introdução ao livro organizado por Hirst, *Brasil-Estados Unidos na Transição Democrática*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 15.

¹³⁷ Vizentini, *Política externa do regime militar brasileiro*, p. 198.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 208.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 206.

relações diplomáticas e comerciais com a China Popular. Quanto ao reingresso de Cuba na Organização dos Estados Americanos, o Brasil absteve-se de votar (para não votar a favor – o que provocaria reações internas, por parte da linha-dura – e para não votar contra – o que provocaria acusações de subimperialismo a serviço dos EUA, nos vizinhos americanos).¹⁴⁰

Nesse período, é importante ressaltar o agravamento das clivagens internas entre castelistas e a linha-dura, esta última com forte presença nos órgãos de repressão e de inteligência. Esses órgãos se estruturavam como um poder autônomo, que se propunha até mesmo a atos de terrorismo, a fim de sabotar qualquer atitude considerada demasiado liberal, seja em política interna ou externa.¹⁴¹ A linha-dura fez oposição ao reatamento das relações com a República Popular da China e ao reconhecimento da independência de Angola, e sua presença influenciou no voto do Brasil quanto ao reingresso de Cuba na OEA. Essas atitudes apenas foram possíveis graças à superação da idéia das “fronteiras ideológicas”, com o que o presidente Geisel finalmente libertou a política externa da “camisa de força ideológica que dificultara [...] a diversificação das relações do Brasil”.¹⁴²

Além disso, o governo Geisel aproximou-se especialmente dos países do Cone Sul e do México. A região das Guianas também recebeu maior atenção, pois constituía área de fronteira. A independência do Suriname foi prontamente reconhecida. Com a Argentina, a rivalidade começou a ceder terreno à cooperação. Com a superação das idéias geopolíticas que incitavam desconfianças mútuas e com o golpe militar de 1976 no país platino, as relações bilaterais conheceram uma sensível melhora. Avançaram as negociações sobre a conciliação entre a cota da usina paraguaio-argentina de Corpus e a flexibilidade de operação da usina paraguaio-brasileira de Itaipu, ambas no curso do Rio Paraná.¹⁴³

A originalidade da política do Pragmatismo Responsável, segundo Vizentini, é exagerada nos estudos sobre o período. O autor ressalta as continuidades e as rupturas comuns a todo governo, dentro do que é possível fazer em termos de política externa: o comportamento pragmático remete a

¹⁴⁰ Pinheiro, *Foreign policy decision-making under the Geisel government*.

¹⁴¹ Vizentini, *Política externa do regime militar brasileiro*, p. 199.

¹⁴² Pinheiro, *Política externa brasileira*, p. 45.

¹⁴³ Vizentini, *op. cit.*, p. 230, 233, 227-229.

Costa e Silva, a intensificação de relações com novos espaços (África e Oriente Médio) já havia sido iniciada por Médici, de modo que o grande diferencial estaria na existência de um “projeto de autonomização econômica do País”, em resposta à crise internacional e ao fim do milagre brasileiro.¹⁴⁴ Esse plano de autonomização evoluiu para uma área conflitiva: os contenciosos com os Estados Unidos.

As divergências com a superpotência americana residiram especialmente na questão nuclear, com a busca de independência tecnológica pelo Brasil, por meio do Acordo Nuclear com a Alemanha, em 1975; na questão dos direitos humanos, que o governo Carter usou para exercer pressão sobre a questão nuclear; e na denúncia do Acordo Militar Brasil-EUA, de 1952, como resposta brasileira à tentativa de ingerência norte-americana nos assuntos de direitos humanos no Brasil. As questões nuclear e de direitos humanos não se prolongaram pelos governos seguintes, mas acirrou-se a questão da informática. Geisel criou a Política Nacional de Informática e optou pelo mecanismo de reserva de mercado. Essas ações despertaram o *lobby* das empresas norte-americanas de computação contra o governo brasileiro.

É bem verdade que o modelo de desenvolvimento do “Milagre Brasileiro” começou a mostrar suas fraquezas a partir dos primeiros anos do governo Geisel. Contudo, a crise que estava por vir durante o governo Figueiredo foi sem precedentes para o Brasil, e aliada à necessidade de transição do regime político interno, trouxe constrangimentos e impôs objetivos inéditos, que tiveram graves reflexos nas relações internacionais do País. Desse assunto trata o próximo tópico.

2.3 – O BRASIL E O MUNDO ENTRE 1979 E 1985

Antes de descrever a política externa do governo do general João Batista Figueiredo, é importante descrever o contexto (político e econômico, internacional e interno) dentro do qual esteve inserido o País durante os seis anos de mandato presidencial.

¹⁴⁴ Vizentini, *Política externa do regime militar brasileiro*, p. 204.

A Guerra Fria durante os anos 1980 foi marcada pela retomada do enfoque ideológico dos conflitos e pelo abandono das tentativas de Diálogo Norte-Sul pelos Estados Unidos. Essa nova orientação internacional norte-americana teve significativos reflexos na América Latina.

Durante a Guerra das Malvinas (1982), os EUA manifestaram apoio à Grã-Bretanha em detrimento dos compromissos interamericanos, o que expôs a fragilidade do TIAR quando confrontado com a aliança do tratado do Atlântico Norte (OTAN). Segundo Letícia Pinheiro, a crise das Malvinas evidencia que “a falência do sistema interamericano se devia ao fato de este ter sido montado, desde o início, sobre a falácia do alinhamento automático aos Estados Unidos”¹⁴⁵, isto é, sobre o discurso de que a paz e a segurança no hemisfério americano dependiam tão-somente do alinhamento da América Latina aos EUA.

Dois outros acontecimentos deixaram claro que os norte-americanos não titubeariam em utilizar meios militares para combater a ascensão de governos de esquerda no subcontinente. Ainda em 1982, a CIA organizou e financiou um grupo paramilitar de direita na Nicarágua, com o objetivo de combater a Revolução Sandinista. Em 1983, os EUA invadiram a república de Granada que, assim como a Nicarágua, sofrera um golpe de Estado de orientação marxista. Reagan renovou assim os termos exclusivos da dominação geopolítica norte-americana sobre a América Latina, equivalente à prevalência soviética exclusiva sobre a Europa Oriental. Esse aspecto fica claro na seguinte texto de Almeida Mello:

Os protestos meramente retóricos tanto dos Estados Unidos, quando do golpe na Polônia, quanto da União Soviética, quando da invasão de Granada, eram eventos que ilustravam a tolerância complacente com que as superpotências aceitavam as respectivas políticas de poder no que consideravam reciprocamente como suas esferas de hegemonia exclusiva.¹⁴⁶

A economia internacional também sofreu graves alterações no período. O sistema regulatório de Bretton Woods desfez-se com o fim da convertibilidade do dólar em ouro, por decisão dos EUA em 1971, e a eliminação do mecanismo de paridades cambiais fixas entre as principais

¹⁴⁵ Pinheiro, “A Omissão Pragmática”, p. 595.

¹⁴⁶ Leonel Itaussu de Almeida Mello, *Argentina e Brasil: a balança de poder no Cone Sul*, São Paulo: Annablume, 1996, p. 84.

moedas em 1973. Em 1973 e 1979, as crises do petróleo atingiram os países de forma diferente, conforme sua capacidade de fornecer bens duráveis para satisfazer a nova demanda dos países petrolíferos, isto é, “os importadores líquidos de petróleo do Terceiro Mundo [...] tiveram de endividar-se para continuar a sustentar o nível de atividade”.¹⁴⁷

O desequilíbrio nas balanças de pagamentos dos Estados Unidos e da América Latina provocou “a elevação descomunal das taxas de juros (agora flutuantes) dos empréstimos contraídos em dólar, com terríveis conseqüências para os tomadores”. É que, “durante a fase da ‘bonança’ dos petrodólares, as taxas de juros internacionais tinham-se mantido em níveis praticamente negativos, em vista dos altos índices de inflação dos países da OCDE”. As taxas foram de menos de 8% ao ano para uma média de 14%, com picos de 18% e 21%.¹⁴⁸

Segundo Paulo Roberto de Almeida, a conseqüência do choque dos juros

[...] foi a mais formidável reversão dos fluxos líquidos de capitais ocorrida desde a fase áurea do colonialismo financeiro, em princípios do século: os países pobres convertem-se, de certa forma, em “exportadores de capitais” para os países mais ricos. [...] Entre 1983 e 1984 houve uma queda [nos balanços de pagamentos da América Latina] de cerca de 40 bilhões de dólares, com o término abrupto dos empréstimos bancários para a América Latina e uma extensa fuga de capitais da região [...].¹⁴⁹

De fato, a dívida externa do Brasil cresceu de 13% do PIB nacional em 1977, para 20% em 1982 e 29% em 1987. Mas os números foram ainda piores para outros países do subcontinente latino-americano. Argentina, Chile, Honduras, Jamaica e México, entre outros, chegaram ao fim da década de 1980 com dívidas superiores a 50% de seus Produtos Internos Brutos.¹⁵⁰

Para completar o cenário de adversidades, o protecionismo comercial cresceu, especialmente por meio de medidas não tarifárias. Ricardo Sennes aponta que “Entre 1981 e 1985 o uso das barreiras não-tarifárias cresceu em média 23% nos EUA, 21% no Canadá, 18% na CEE”. Sennes ressalta, como exemplo desse movimento internacional, a guerra agrícola que

¹⁴⁷ Almeida, “As duas últimas décadas do século XX”, p. 116.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 116-117.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 117-118.

¹⁵⁰ Paul Kennedy, *Preparing for the Twentieth-First Century*, p. 205, *apud* Paulo Roberto de Almeida, *op. cit.*, p. 118.

se processou no período. O autor mostra que o rompimento do sistema de suprimento de alimentos dos EUA para a CEE e o Japão no início dos anos 1970, “ao sinalizar a grande vulnerabilidade que aqueles países dispunham frente às decisões unilaterais dos EUA, desencadeou internamente um movimento de busca de auto-suficiência agrícola”, por meio de programas especiais que incluíam fortes sistemas de subsídios, incentivos e restrições a importações. Tais programas levaram, porém, não apenas à superação da crise de alimentos, mas também à produção de excedentes agrícolas. Dessa forma, a exportação de excedentes agrícolas subsidiados pela CEE trouxe enormes prejuízos para os países em desenvolvimento que, “além de estarem restringidos nas suas exportações para os países desenvolvidos, sofriam a concorrência desleal desses últimos no mercado global”.¹⁵¹

Em suma, o fim do sistema de Bretton Woods, em 1971, as crises do petróleo em 1973 e 1979, o aumento dos juros internacionais e a conseqüente crise da dívida na passagem dos anos 1970 para os anos 1980, acrescidos do protecionismo comercial de caráter não-tarifário, foram os principais elementos de crise que conformam o ambiente econômico internacional dentro do qual terá de trabalhar o governo do presidente João Figueiredo.

Além disso, no plano interno, o presidente João Figueiredo herdou um processo de liberalização política já em marcha. Geisel restaurara o *habeas corpus*, revogara o AI-5, permitira o retorno de muitos refugiados políticos ao Brasil, suspendera a censura e controlara, até certo ponto, a linha-dura do Exército. Um forte indicador de que a abertura continuaria, como de fato aconteceu, foi a manutenção na chefia da Casa Civil do General Golbery do Couto e Silva, uma das personalidades políticas mais influentes entre a presidência de Geisel e a de Figueiredo. “Sua autoridade no Planalto parecia garantir que o plano de liberalização Geisel-Golbery continuaria, presumivelmente de acordo com diretrizes graduais e firmemente controladas”. Mesmo assim, Figueiredo era considerado uma ponte entre os castelistas (moderados) e os amigos de Médici (a linha-dura), porque “servira em posições altamente sensíveis tanto sob as ordens de Geisel quanto sob as de Médici”,

¹⁵¹ Sennes, *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80*, p. 61-62.

de maneira que a linha-dura ainda não era carta fora do baralho e a liberalização tinha de acomodar interesses conflitantes.¹⁵²

O ativismo de sindicalistas, a defesa da anistia e das eleições diretas marcaram o governo Figueiredo. A greve dos metalúrgicos do ABC paulista, de 1979, por exemplo, contou com o apoio de outros setores populares, bem como do clero católico, e despertou o interesse e a simpatia de governos estrangeiros, sindicatos e fundações da Europa Ocidental e dos EUA.¹⁵³

Em 1980, o governo mudou a fórmula de reajuste anual do salário mínimo, tornando-a mais favorável aos que ganhavam menos de três salários, com o objetivo de redistribuir a renda salarial e de enfraquecer a crescente mobilização operária e a simpatia pública pela causa dos trabalhadores. A medida fez cair o número de greves de 429 em 1979, para 42 em 1980 e 34 em 1981. No entanto, as lideranças sindicais da região do ABC não estavam satisfeitas e convocaram nova greve para 1º de abril de 1980. Dessa vez, a greve trouxe de volta a repressão governamental e as reivindicações dos grevistas não foram atendidas. Nos anos de 1982 e 1983, a recessão reduziu o poder de barganha dos sindicatos, de maneira que as reivindicações operárias deram trégua.¹⁵⁴

Ainda em 1979, a aprovação da nova lei da anistia rendeu capital político para o presidente, que assim mostrava sua disposição de prosseguir com a abertura. “Mostrava também que Figueiredo confiava que podia resistir às objeções da linha dura por ter permitido o reingresso na política de tantos ‘subversivos’”. Mas Figueiredo soube apaziguar a linha-dura, incluindo entre os beneficiados pela lei de anistia os praticantes de crimes conexos aos crimes políticos, o que impedia o julgamento dos agentes da repressão.¹⁵⁵

A linha-dura passou para o combate clandestino da abertura, explodindo bancas de revistas onde continuassem circulando publicações da esquerda. Os ataques apenas cessaram após o fracasso da suposta tentativa de atentado ao Riocentro, em abril de 1981. Tratava-se de um centro de diversões na capital fluminense onde estava sendo realizado um evento

¹⁵² Thomas Skidmore, *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Tradução de Mário Salviano Silva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p. 385-ss, 410-11.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 415 e 437.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 434-438.

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 424 e 426.

musical simpático a causas esquerdistas. Uma bomba explodiu no carro em que se encontravam um capitão e um sargento do Exército, membros do DOI-CODI, no estacionamento do parque, provocando a morte do sargento. A investigação do incidente foi avocada pelo Exército. A insistência do General Golbery para que o inquérito fosse conduzido com transparência acabou provocando sua renúncia.

A liberalização prosseguiu com a reformulação do sistema partidário. O objetivo era pulverizar a oposição em vários partidos enquanto mantinham-se as forças governistas em um único. Os resultados das eleições diretas para governador, senador e deputado, de 1982, confirmaram em parte a estratégia da reformulação partidária. A oposição recebeu 59% do total dos votos, porém, dividida em diversos partidos (PMDB, PTB, PDT, PT e outros), somente conseguiria vetar propostas do governo se votasse unida. Nos estados, a oposição conquistou nove governos, inclusive dos estados mais populosos e mais prósperos (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná, entre outros).

Em 1983, surgiu o movimento das “Diretas Já”, apoiado por grande parte dos políticos da oposição e mesmo por alguns membros do PDS, partido governista. O movimento foi expressamente apoiado pela Igreja Católica, por associações de advogados, por importantes jornais, como a *Folha de S. Paulo*, e por personalidades artísticas e esportivas. A sociedade civil reagiu com entusiasmo, comparecendo aos comícios, que registraram público cada vez mais numeroso: partindo de 5.000 pessoas no primeiro deles, realizado em Goiânia em abril de 1983, aos mais de um milhão de pessoas no último deles, realizado em São Paulo na véspera da votação da emenda Dante de Oliveira, que, se aprovada, teria permitido a realização de eleição direta para presidente já em 1985. Embora tenha ignorado os primeiros comícios, por orientação do governo, a TV Globo passou a cobri-los quando se apercebeu do potencial jornalístico dos eventos. “Subitamente, aquele poderoso veículo, que o governo explorara tão habilmente, estava ajudando a oposição”.¹⁵⁶

O presidente Figueiredo não esteve em uma posição de grande força política. Tinha um temperamento pouco centralizador e uma saúde

¹⁵⁶ Skidmore, *Brasil: de Castelo a Tancredo*, p. 468-9.

debilitada (sofrera um infarto em 1981 e submetera-se a uma cirurgia de ponte-safena em 1983). Além disso, perdera a maior parte dos poderes arbitrários que tiveram os presidentes anteriores. A crise econômica forçou-o a negociar com o Fundo Monetário Internacional, o que foi uma medida extremamente impopular.

Os indicadores macroeconômicos do governo Geisel não eram os de uma economia em crise. A taxa de crescimento médio de 7% ao ano registrada no período entre 1974 e 1978 era um grande sucesso. Contudo, o modelo de desenvolvimento herdado dos anos Médici, intensivo em importações de energia, de tecnologia e de bens de capital, já começava a mostrar seus limites. As taxas de inflação mostram que algo ia mal com os fundamentos macroeconômicos do País governado por Geisel: 37,9% ao ano de inflação média, aproximadamente o dobro da média do período anterior (19,3% ao ano entre 1968 e 1973). A estratégia de desenvolvimento baseada nos insumos externos impunha uma escolha entre baixar a inflação ou manter o crescimento. Geisel optou pelo crescimento.¹⁵⁷

Além disso, o balanço de pagamentos era crescentemente deficitário. A significativa expansão das exportações não foi suficiente para cobrir as importações, “muito menos para cobrir o pagamento das remessas de lucros e o serviço da dívida, que em 1978 já exigia US\$ 4,2 bilhões”.¹⁵⁸ Até 1979, a abundância de petrodólares no sistema financeiro internacional alimentou o modelo brasileiro de crescimento. Os contratos eram de juros flutuantes, mas a conjuntura internacional produzia expectativas de juros baixíssimos, que estimularam a tomada de empréstimos pelo Brasil.

A presença de Mário Simonsen no Ministério do Planejamento de João Figueiredo indicava uma tentativa de reforma econômica. Simonsen afirmava que “a crescente pressão sobre o balanço de pagamentos não deixava ao Brasil outra opção a não ser desacelerar sua economia”. A taxa de inflação já estivera acima dos 40% em 1978. Mas os militares, a comunidade empresarial, intelectuais como Maria da Conceição Tavares e Hélio

¹⁵⁷ Skidmore, *Brasil: de Castelo a Tancredo*, p. 402-403.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 403.

Jaguaribe¹⁵⁹, e o povo brasileiro em geral acreditavam na possibilidade e na necessidade de prosseguir com o crescimento econômico. Mário Simonsen não suportou a pressão e renunciou em agosto de 1979. Seu sucessor foi Delfim Neto, o “pai do milagre”, crítico de Simonsen e estandarte de soluções heterodoxas que não incluíam medidas recessivas. Delfim e seu III Plano Nacional de Desenvolvimento alimentaram a crença de que “um país em desenvolvimento com tantas potencialidades e problemas como o Brasil não pode renunciar ao crescimento, seja por legítimas aspirações do seu povo por maior prosperidade, seja pelo alto custo social da estagnação ou do retrocesso”. Para Skidmore, “O que é surpreendente é a suposição de que o Brasil podia escolher entre aceitar ou recusar uma redução no ritmo de crescimento, talvez até uma recessão”.¹⁶⁰

O III PND teve resultados desastrosos. A continuação do modelo de crescimento forçado da economia, baseado em altos empréstimos, aprofundou os desequilíbrios estruturais que vinham se formando desde o fim dos anos Médici. Após uma pequena alta na taxa de crescimento em 1979 (6,8%), a inflação já disparou para 77% ao ano, o déficit em conta corrente subiu de US\$ 7 bilhões em 1978 para US\$ 10,5 bilhões em 1979 e o ingresso de capital estrangeiro caiu de US\$ 10,1 bilhões para US\$ 6,5 bilhões no mesmo período. Em 1980, a inflação saltou para 110%. O déficit de US\$ 3,5 bilhões no balanço de pagamentos teve de ser coberto, como em 1979, com saques sobre as reservas cambiais. “O PIB cresceu 7,2 por cento, mas a esta taxa as reservas não podiam durar muito”. Em 1981, Delfim aceitou a revisão de suas premissas e a alteração da política econômica. Pela primeira vez desde 1942, o PIB acusou declínio de 1,6%. A inflação caiu ligeiramente em 1981, chegando a 95,2%. Os US\$ 11,7 bilhões de déficit em conta corrente foram quase completamente cobertos por mais empréstimos de longo prazo. “No fim de 1981, a dívida externa já era de US\$ 61,4 bilhões, e seu serviço naquele ano exigia a assustadora quantia de US\$ 7 bilhões, ou 65,6 por cento do valor das

¹⁵⁹ Ver, por exemplo, seus textos em Hirst (org.), *Brasil-Estados Unidos na Transição Democrática*, 1985.

¹⁶⁰ Skidmore, *Brasil: de Castelo a Tancredo*, p. 418-420.

exportações”.¹⁶¹ Delfim Neto optou por continuar fazendo empréstimos do exterior, ao invés de cortar importações.

Em 1982, ano de eleição, Delfim “manobrou para maximizar a vantagem do governo na campanha política” e com relativo sucesso. O crescimento foi positivo, embora de apenas 1,4%. A inflação subiu pouco, para 99,7%. As negociações com o FMI puderam ser proteladas até o dia seguinte do pleito eleitoral. O balanço de pagamentos continuou péssimo: déficit em conta corrente de US\$ 16,3 bilhões e déficit global de US\$ 9 bilhões.¹⁶² A ajuda do FMI impôs-se como absolutamente necessária para evitar uma moratória.

Em 1983, o PIB caiu 5%, “o pior desempenho desde a criação da contabilidade da renda nacional”. A inflação acelerou-se (recorde de 211% no ano), mas a balança comercial voltou a registrar superávit, no valor de US\$ 6,5 bilhões, graças à capacidade do Brasil de reduzir as importações e, ao mesmo tempo, manter um bom desempenho quanto às exportações. Em 1984, o País cresceu 4,5% e registrou um superávit comercial recorde de US\$ 13,1 bilhões. O balanço de pagamentos registrou um pequeno superávit, da ordem de US\$ 166 milhões.¹⁶³

O sucesso no setor externo, em 1984, deve ser atribuído a pelo menos dois fatores: o continuado esforço na promoção das exportações, cada vez mais diversificadas, e a limitação das importações, que conferiu um último fôlego à industrialização por substituição de importações, inclusive com o programa para combate da dependência energética, o Pró-Álcool.¹⁶⁴ A performance favorável do balanço de pagamentos naquele ano deu ao governo mais espaço de manobra em relação ao FMI. O governo civil que tomou posse em 15 de março de 1985 herdou reservas cambiais de US\$ 14 bilhões.

¹⁶¹ Skidmore, *Brasil: de Castelo a Tancredo*, p. 421 e 448.

¹⁶² *Ibidem*, p. 451.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 461 e 489.

¹⁶⁴ Com o Pró-Álcool, “o Brasil aumentou sua produção anual de álcool de 900 milhões de litros em 1979 para 9 bilhões de litros em 1984”. *Ibidem*, p. 438.

CAPÍTULO 3

A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO FIGUEIREDO: PRINCIPAIS ASPECTOS

A despeito dos entraves conjunturais que impuseram limites à diversificação dos contatos bilaterais do Brasil, a política externa desse período ficou conhecida como “Universalismo”. Essa política é identificada como uma tentativa de conservar e aprofundar a presença da diplomacia brasileira em todas as áreas do planeta, com prioridade à América Latina, mesmo “fazendo face a um contexto interno e externo crescentemente desfavorável”. O objetivo geral da política externa brasileira continuava sendo dar suporte ao “desenvolvimento, em suas dimensões político-econômica, tecnológica, social e cultural”.¹⁶⁵

O embaixador Saraiva Guerreiro, chanceler do governo Figueiredo, afirma que a vontade do presidente era de “prosseguir, com as adaptações aconselháveis, na política externa do governo anterior”. Todavia, o chanceler evitou utilizar o termo “pragmatismo responsável”, por achar que a expressão “podia prestar-se a equívoco”.¹⁶⁶ “Universalismo” foi utilizado por Saraiva Guerreiro desde seu discurso de posse. O chanceler declarou que “a linha básica da política externa sob seu comando seria o Universalismo”, que definiu como “a forma de adaptar o Brasil a um sistema internacional que se mundializava”.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Vizentini, *Política externa do regime militar brasileiro*, p. 271 e 280.

¹⁶⁶ Guerreiro, *Lembranças de um empregado do Itamaraty*, p. 27.

¹⁶⁷ Túlio Sérgio Henriques Ferreira, *O Universalismo e os seus descontentes: a política exterior do Brasil no Governo Figueiredo (de 1979 a 1985)*, Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006, p. 42-43.

A despeito da regra geral de continuidade em relação à política externa de Geisel, a primeira metade da década de 1980 observou também a alteração da matriz da política externa em alguns pontos: a reaproximação comercial em relação aos Estados Unidos e o aumento das dificuldades no relacionamento com os países do Terceiro Mundo, que impulsionou o governo brasileiro a concentrar-se no incremento das relações sul-americanas. Além disso, fracassou a “opção européia”, tentativa brasileira de aproximar-se da Europa ocidental como estratégia para romper o cerco político da hegemonia norte-americana.

A escassa historiografia dedicada à análise das relações internacionais brasileiras do período entre 1979 e 1985 apresenta um alto grau de convergência. Algumas características da política externa brasileira do governo Figueiredo podem ser apontadas: 1) continuidade na ruptura; 2) dupla inserção internacional; 3) prioridade atribuída às relações com a América Latina; 4) com relação aos Estados Unidos: manutenção de uma distância nos assuntos políticos, reaproximação nas relações econômicas e comerciais; 5) relevância das transformações na estrutura e na conjuntura internacional para a definição da ação internacional brasileira.

3.1 – PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO FIGUEIREDO APONTADAS NA HISTORIOGRAFIA

3.1.1 – Continuidade na ruptura

Uma opinião quase unânime sobre a política externa do governo Figueiredo é a de que houve forte continuidade em relação às diretrizes do governo anterior (não-alinhamento automático, reorientação rumo ao Terceiro Mundo), diretrizes essas que eram motivadas principalmente pela crise energética (1973 e 1979) e pela diversificação da pauta de exportações do Brasil a partir da década de 1970. Essa continuidade é explicada como sendo uma consequência da ruptura realizada sob o governo Geisel.¹⁶⁸ Gonçalves e

¹⁶⁸ Williams da Silva Gonçalves e Shiguenoli Miyamoto, “Os militares na política externa brasileira: 1964-1984”, *Estudos Históricos* 6 (12), 1993. Mônica Hirst, “Transição democrática e política externa: a experiência do Brasil”, in Heraldo Muñoz e Joseph S. Tulchin, *A América*

Miyamoto explicam: “Na realidade a ruptura já havia sido realizada. O que antes fora apresentado como pragmatismo agora se consolidava como uma estratégia articulada e coerente”.¹⁶⁹ Segundo Hirst, a ruptura realizada no mandato do presidente Geisel, à custa de disputas dentro dos círculos de poder militares, aumentou o grau de consenso entre os setores econômico, político e militar, o que, por sua vez, proporcionou à política externa do governo Figueiredo “uma autonomia cada vez maior em relação à dinâmica da transição democrática”.¹⁷⁰ O “Universalismo” configurou, assim, uma **continuidade na ruptura**.

Sobre o tema da continuidade em relação ao “Pragmatismo Responsável”, Andrew Hurrell apontou a existência de duas fases na política externa do governo Figueiredo. A primeira, de 1979 até o agravamento da crise da dívida em 1982, e a segunda de 1982 até 1985.

Na primeira fase, Hurrell aponta que as premissas básicas da política externa brasileira seguiram de perto o padrão estabelecido no governo Geisel. Segundo o autor, “[d]espite a slight modification in language, then, there were substantial elements of continuity in the overall approach to foreign policy”.¹⁷¹ Os fatores de continuidade eram: 1) a ênfase similar em diversificar e alargar o alcance dos contatos internacionais do País, bem como a coincidência dos motivos subjacentes à necessidade de diversificação desses contatos; 2) o objetivo comum de maximizar a flexibilidade diplomática do País e evitar alinhamentos automáticos; e 3) coincidência quanto à menor prioridade atribuída às relações com Washington e quanto à recusa de restabelecer qualquer forma de “aliança especial”, a despeito dos esforços de Reagan de reverter o que considerava terem sido erros da política externa de Carter em relação ao Brasil.¹⁷²

Na segunda fase, o Brasil começa a sentir os efeitos da crise da dívida. Segundo Hurrell, os problemas relacionados à dívida externa foram agravados porque coincidiram com um período de instabilidade e incerteza no âmbito da política internacional. Em meados de 1982, estava claro que ao

Latina e a política mundial: uma perspectiva latino-americana das relações internacionais, São Paulo: Convívio, 1986.

¹⁶⁹ Gonçalves e Miyamoto, *op. cit.*, p. 237.

¹⁷⁰ Hirst, *op. cit.*, p. 208-209.

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 252.

¹⁷² *Ibidem*, p. 252-253.

Brasil restava pouco espaço de manobra e a ajuda do FMI era necessária. O impacto da crise trouxe novos elementos à política externa de Figueiredo:

1) fim do consenso quanto ao acerto da política externa praticada por Geisel. Segundo Hurrell, a queda no comércio com os mercados do Terceiro Mundo e o fracasso nas negociações Norte-Sul pareciam remover a lógica do terceiro-mundismo defendido pelo Itamaraty. Isso provocou uma campanha contra o Ministro das Relações Exteriores na imprensa conservadora;

2) introdução de uma dose de indecisão na atuação internacional do país, devido em grande parte à separação burocrática interna da defesa dos interesses políticos e econômicos. A questão da dívida externa foi alijada do Ministério das Relações Exteriores e foi atribuída ao Ministério da Fazenda. Segundo Hurrell, a posição do Itamaraty se enfraquecera, primeiro pelo fato de que o ministro Saraiva Guerreiro nunca gozara do mesmo relacionamento próximo com Figueiredo que aquele existente entre Geisel e Silveira, e segundo pelo papel marginal que o MRE desempenhou nas negociações da dívida externa;

3) redução do ativismo nos foros multilaterais, concentração na defesa dos interesses de curto-prazo;

4) substancial reorientação da política externa brasileira em relação aos Estados Unidos: o Brasil teve de inclinar-se às dificuldades da conjuntura internacional e recorreu a Washington para aumentar seus saldos comerciais, bem como para obter assistência na administração da crise da dívida;

5) parcial reversão da tendência de diversificação de contatos internacionais e enfraquecimento de muitos dos novos relacionamentos que haviam se estabelecido nos anos 1970.¹⁷³

Assim, Hurrell sintetiza a política externa do governo Figueiredo com recurso a essa divisão: duas imagens contrastantes, a primeira, correspondente aos três primeiros anos de governo, em que prevaleceu a continuidade em relação à política externa do governo Geisel, e a segunda,

¹⁷³ Andrew James Hurrell, "The Quest for Autonomy: The Evolution of Brazil's Role in the International System, 1964-1985", Tese de PhD em Relações Internacionais, Faculty of Social Studies, Oxford University, Oxford, 1986, p. 275-279.

correspondente aos três últimos anos, em que prevaleceram as transformações na política externa.

3.1.2 – Dupla inserção internacional

Entre as especificidades na política externa do general Figueiredo, as mais destacadas pela literatura são a idéia de **dupla inserção internacional**¹⁷⁴ e a **prioridade atribuída às relações com a América Latina**.

A idéia de dupla inserção internacional explica-se pelo pressuposto de que era útil ao Brasil afirmar-se como um país intermediário, com características do Primeiro Mundo e do Terceiro Mundo, tendo em mente as novas dificuldades impostas pela conjuntura mundial. Altemani afirma que a valorização concomitante dos laços com o Ocidente e com os países subdesenvolvidos foi perseguida como discurso oficial da diplomacia brasileira.¹⁷⁵ Segundo Sônia Camargo,

[...] o Brasil não precisava mais demonstrar que “não era mais ‘satelizável’ nem que a política de ‘alinhamentos automáticos’ estava superada”. O que o Brasil necessitava era afirmar sua dupla identidade de país ocidental ao mesmo tempo que terceiro-mundista, o que lhe permitia transitar, com certa liberdade, pelos dois mundos.¹⁷⁶

Ricardo Sennes identifica o Brasil daquele período como uma potência média recém-industrializada. Esta classe de países caracteriza-se por uma dupla inserção internacional – regional e global –, bem como pela “tendência a compor um quadro acentuadamente variado de estratégias internacionais [...] consequência do desequilíbrio na capacidade de barganha que esses países apresentam nas diversas arenas”. Sennes identifica alguns padrões de comportamento atribuídos às potências médias recém-industrializadas: tendência a valorizar as relações multilaterais, nas quais encontrariam um ambiente favorável à expressão e à realização de seus interesses; tendência a agir nas relações bilaterais com o objetivo de livrar-se da influência das Grandes Potências e, ao mesmo tempo, de exercer o máximo

¹⁷⁴ Essa idéia está referida em: Gonçalves e Miyamoto, “Os militares na política externa brasileira”, p. 237; Sennes, *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80*, p. 31-32; Altemani, *Política externa brasileira*, p. 179.

¹⁷⁵ Altemani, *op. cit.*, p. 179.

¹⁷⁶ Sônia de Camargo; José Maria Vásquez Ocampo, *Autoritarismo e democracia na Argentina e no Brasil: uma década de política exterior, 1973-1984*, São Paulo: Convívio, 1988, p. 127.

de influência possível sobre as Pequenas Potências, especialmente aquelas do seu âmbito regional mais imediato. Esse componente estrutural da inserção internacional do Brasil produziu uma matriz de política externa bastante específica: do ponto de vista da ação multilateral, o Brasil mostrava maior engajamento nos movimentos de ordem econômica enquanto se mantinha praticamente afastado das coalizões de caráter político; do ponto de vista das relações bilaterais, o Brasil perseguia dois objetivos estratégicos: “diversificar as relações com as Grandes Potências e países desenvolvidos” e “ampliar e aprofundar suas relações econômicas e políticas com as Pequenas Potências, aproveitando as vantagens comparativas que possuía em relação a esses países”. Por fim, quanto às relações regionais, buscou aumentar sua presença no continente sul-americano e evitar aí o aumento da influência de potências extra-regionais.¹⁷⁷

Sennes mostra, ainda, que as transformações no sistema internacional entre os anos 1970 e começo dos anos 1980 afetaram tanto as potências médias como os países recém-industrializados. O Brasil encontrava-se na intersecção desses dois grupos e sofreu esses impactos duplamente,¹⁷⁸ identificados como três crises de vulnerabilidade. A primeira delas começou com os choques do petróleo de 1973 e 1979. A reação externa foi equacionada por meio de uma “forte estratégia de aproximação política e econômica com os países exportadores de petróleo do Terceiro Mundo”, de modo que o Brasil pôde manter sua matriz de Potência Média recém-industrializada. A segunda veio com a política norte-americana de elevação dos juros. “Nessa fase, a principal vulnerabilidade externa passa a ser o cumprimento de suas obrigações financeiras”¹⁷⁹, o que obrigou o País a produzir excedentes comerciais, em moeda forte. Com essa crise,

o Brasil se vê obrigado a adotar medidas [...] largamente contraditórias com o perfil autonomista e independente que vinha sendo adotado até então. Uma delas foi a necessidade de incrementar as relações comerciais com os EUA, revertendo um longo movimento de distanciamento desse país.¹⁸⁰

¹⁷⁷ Sennes, *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80*, p. 31-32, 44, 45, 52.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 59.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 90-91.

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 93.

A terceira crise de vulnerabilidade, segundo Sennes, refere-se à política comercial brasileira. O País deixou de ser visto simplesmente como membro do mundo subdesenvolvido, passando a ser tratado como país recém-industrializado, ao qual se atribuiu um tratamento diferenciado, sem as vantagens comerciais que eram concedidas aos países pobres. Assim, a partir de meados dos anos 1980, o Brasil sofreu fortes pressões para adequar-se às exigências dos regimes comerciais internacionais.¹⁸¹

De acordo com essa análise, a política externa do governo Figueiredo somente pode ser considerada uma continuação daquela praticada pelo governo Geisel até o momento em que começam a ocorrer as adaptações à segunda crise de vulnerabilidade, que é a crise da dívida.

3.1.3 – Prioridade atribuída às relações com a América Latina

Quanto às relações com o Terceiro Mundo, é constante na historiografia a observação de que a América Latina ganhou *status* prioritário em relação a outras regiões.¹⁸² Hirst destaca “o esforço para aprofundar e melhorar as bases de cooperação e entendimento na América Latina”.¹⁸³ Gonçalves e Miyamoto afirmam que a “América Latina como um todo e a Argentina em particular constituíram a primeira prioridade da política universalista brasileira”.¹⁸⁴ Para Hurrell, a diplomacia do governo Figueiredo promoveu um esforço de intensificação das relações com a América Latina, mesmo após 1982, a despeito da queda no volume de comércio com a região. Selcher fala em “retomada das atenções do Brasil com a América Latina”.¹⁸⁵ Segundo esse autor, a despeito da necessidade de voltar-se para os EUA, a partir de 1983, para obter excedentes comerciais junto àquele país, “o Ministério das Relações Exteriores não desistiu de seu objetivo de expandir, gradualmente, o comércio com a América Latina, a fim de reduzir a dependência em relação aos EUA”. Selcher conclui: “Através de maior interação com seus vizinhos, e da crescente preponderância de sua economia no continente, o Brasil está, gradualmente, adquirindo maiores interesses e

¹⁸¹ Sennes, *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80*, p. 93-94 e 99.

¹⁸² *Ibidem*, p. 131-ss.

¹⁸³ Hirst, “Transição democrática e política externa”, p. 210.

¹⁸⁴ Gonçalves e Miyamoto, “Os militares na política externa brasileira”, p. 237.

¹⁸⁵ Selcher, “As relações Brasil-América Latina”, p. 554.

influência na América do Sul”.¹⁸⁶ Finalmente, Altemani afirma que “é exatamente durante esse governo [gestão de Figueiredo] que se encontra o momento de inflexão nesse processo de reaproximação [do Brasil com a América Latina]”.¹⁸⁷

Destaca-se também, paralelamente, a continuação do afastamento em relação aos Estados Unidos do ponto de vista político, embora do ponto de vista comercial as relações tenham se intensificado, especialmente a partir de 1982, em razão da necessidade brasileira de produzir superávits para arcar com suas obrigações financeiras.

A historiografia ainda se mostra consensual sobre as causas desses movimentos em relação aos Estados Unidos e a América Latina. As variáveis mais determinantes quanto ao continuado afastamento em relação aos Estados Unidos foram estruturais (redução da complementaridade econômica, surgimento de novos contenciosos – protecionismo, informática e dívida externa – em substituição dos antigos – nuclear, direitos humanos), embora incidindo também as variáveis conjunturais (tentativa norte-americana de trazer o conflito Leste-Oeste para o âmbito do hemisfério americano). Já quanto à aproximação com a América Latina, predominaram as variáveis conjunturais (crise da dívida, Guerra das Malvinas, crise centro-americana, dificuldades no relacionamento com a África e o Oriente Médio), embora as variáveis estruturais tenham desempenhado um papel importante (aumento da complementaridade econômica, solução dos contenciosos com a Argentina).

3.2 – A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO FIGUEIREDO

A diplomacia econômica tem forte componente político, na medida em que a economia configura um importante recurso de poder de qualquer país. A divisão estabelecida neste item serve a fins meramente didáticos. Pretende-se apenas dar ênfase às questões mais diretamente afeitas à economia e ao comércio, separando-as das demais questões políticas e de segurança em que o Brasil esteve envolvido durante o período. Dentro de cada

¹⁸⁶ Selcher, “As relações Brasil-América Latina”, p. 566 e 579.

¹⁸⁷ Henrique Altemani, *Política externa brasileira*, São Paulo: Saraiva, 2005, p. 194.

tópico, a política externa será vista do ângulo da diplomacia bilateral e multilateral.

3.2.1 – A diplomacia econômico-comercial

3.2.1.1 – As relações econômicas bilaterais

As relações entre o Brasil e os Estados Unidos, inclusive do ponto de vista econômico, vinham em curva descendente, dada a orientação brasileira de buscar maior autonomia e independência, em face da potência hegemônica do mundo capitalista. Como visto acima, essa orientação pôde ser mantida a despeito mesmo dos choques do petróleo, mas não após o início do choque dos juros. A partir de 1980, quando os juros internacionais ficaram em 16,4% (alta de 11%, na comparação com as taxas de 1976)¹⁸⁸, o Brasil passou a aumentar seu comércio com os países desenvolvidos, inclusive os Estados Unidos. O comércio com esse país, que representava 17,1% das exportações brasileiras em 1980, passou ao montante de 27% delas em 1985.¹⁸⁹ Observa-se também a reversão dos fluxos comerciais entre eles. O comércio, que vinha sendo superavitário para os Estados Unidos nos anos precedentes, tornou-se superavitário para o Brasil durante os anos 1980.¹⁹⁰

O principal ponto de conflito na área econômica entre Brasil e Estados Unidos era a política comercial brasileira de apoio às indústrias nascentes, “através da proteção ao mercado interno e fomento às exportações de manufaturados mediante incentivos e subsídios”. As multinacionais norte-americanas do setor de informática foram especialmente agressivas nas suas pressões contra o fim da proteção à indústria brasileira.¹⁹¹ A guerra comercial chegou ao ápice no ano de 1982. Os Estados Unidos ameaçaram “cortar o acesso brasileiro aos créditos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, retirar o Brasil do sistema de preferências [...] e decidiram

¹⁸⁸ Sennes, *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80*, p. 92, tabela. Cervo e Bueno, *História da Política Exterior do Brasil*, afirmam que as taxas médias de juros chegaram a 21,5% em 1980, partindo de médias de 8% no momento da celebração dos contratos de empréstimo (p. 437). Seria uma alta de 13,5% em menos de 10 anos.

¹⁸⁹ Sennes, *op. cit.*, p. 98.

¹⁹⁰ Vizentini, *Política externa do regime militar brasileiro*, p. 286.

¹⁹¹ Sobretudo se comparadas às européias e japonesas, que não exerceram pressão significativa (Cervo e Bueno, *História da Política Exterior do Brasil*, p. 433-4).

reduzir suas cotas de importação de açúcar à metade” e, naquele mesmo ano, o presidente Reagan decidiu boicotar as exportações brasileiras de café. O Brasil respondeu com a eliminação dos incentivos, com data limite em abril de 1983. Ainda em 1982, a moratória mexicana alterou o tom da negociação em favor do Brasil, com um “leve relaxamento da questão comercial”. Washington queria impedir que o Brasil chegasse à situação do México.¹⁹²

Com a Argentina, houve bastante tranqüilidade para as negociações comerciais. Todavia, a falta de complementaridade econômica dificultava o incremento comercial. Com esse país também houve reversão dos fluxos comerciais em favor do Brasil. Por essa razão, em 1981, a Argentina decidiu sobretaxar as importações dos eletrônicos brasileiros em 20%, o que “quase levou o Brasil a recorrer ao GATT”. Naquele mesmo ano, a Argentina retirou a sobretaxa, “medida de certa forma neutralizada pela desvalorização de 10% do peso em relação ao dólar”.¹⁹³

Vale ressaltar também que o presidente Figueiredo começou a articular, já em 1980, a implantação de um Mercado Comum na região¹⁹⁴, tendo como base a melhora das relações com a Argentina. Essa iniciativa refletia a percepção do governo acerca da importância de incrementar suas relações econômicas com seus vizinhos.

As relações com os demais países desenvolvidos – Europa Ocidental, Canadá e Japão –, segundo Vizentini, “continuaram sendo um ponto importante da política externa brasileira, como alternativa aos crescentes problemas existentes em relação aos Estados Unidos”.¹⁹⁵ No entanto, essa tendência mostrou-se bastante contraditória. Se por um lado havia oportunidades no âmbito financeiro, porque os “bancos estavam empenhados em reciclar seus petrodólares”¹⁹⁶, por outro lado os intercâmbios comerciais mostravam tendências declinantes, devido ao aumento do protecionismo nos países europeus. Vizentini aponta também uma redução na complementaridade entre as economias do Brasil e do Japão.¹⁹⁷

¹⁹² Vizentini, *Política externa do regime militar brasileiro*, p. 285 e 287.

¹⁹³ *Ibidem*, p. 303.

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 302-3.

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 318.

¹⁹⁶ Guerreiro, *Lembranças de um empregado do Itamaraty*, p. 162.

¹⁹⁷ Vizentini, *op. cit.*, p. 322.

Vizentini identifica naquele período o “apogeu das relações extra-hemisféricas” do Brasil.¹⁹⁸ Segundo o autor, houve grande intercâmbio de petróleo por produtos industrializados e serviços com os países do Oriente Médio, incluindo armas e serviços de engenharia. Destacaram-se as relações com o Iraque, o Irã e a Arábia Saudita. No norte da África, houve importantes vendas de armas e de serviços para a Nigéria, a Líbia, a Argélia e o Marrocos. O intercâmbio com a China, a Malásia e os países europeus socialistas também aumentou, ainda que essa tendência tenha logo se modificado, tornando-se declinante, devido às modificações estruturais do sistema internacional.

Sobre a África Negra, é importante mencionar o aumento do comércio bilateral, que passou de US\$ 130 milhões em 1970 para US\$ 3,3 bilhões em 1985. Cervo e Bueno explicam que a África representou uma opção alternativa para o Brasil, “diante do protecionismo e das barreiras alfandegárias criadas pelos países ricos a suas exportações”, e que o Brasil constituiu uma nova fonte de suprimento de bens e de serviços para a África, “aliviando [a] dependência [africana] das ex-metrópoles”. Mas esses autores afirmam que as potencialidades do intercâmbio não foram esgotadas em nenhum domínio.¹⁹⁹

3.2.1.2 – As questões econômicas no âmbito multilateral

As negociações da dívida externa do Brasil deram-se majoritariamente no âmbito multilateral, em organizações como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD ou Banco Mundial), especialmente a partir de 1982, quando a moratória mexicana “pôs fim ao financiamento voluntário da dívida latino-americana”.²⁰⁰

Houve uma evolução da estratégia brasileira de negociação. No primeiro momento, o governo assumiu uma posição unilateral, buscando demonstrar a especificidade do caso brasileiro, ao mesmo tempo em que adotou medidas de ajustamento convergentes com as exigências do FMI. Em seguida, os países latino-americanos procuraram articular uma ação conjunta,

¹⁹⁸ Vizentini, *Política externa do regime militar brasileiro*, p. 318.

¹⁹⁹ Cervo e Bueno, *História da Política Exterior do Brasil*, p. 449.

²⁰⁰ Vizentini, *op. cit.*, p. 352.

“com base na idéia de que a crise era um problema político do conjunto de países”. Assim, nasceu, em junho de 1984, o Consenso de Cartagena. Entretanto, a partir de 1984, a recuperação econômica do Brasil fortaleceu sua capacidade negociadora, de modo que o País sentiu-se seguro para descartar a proposta de constituir um “clube de devedores”, “ao mesmo tempo em que afastava a possibilidade do pedido de moratória coletiva”. Com isso, descartaram-se as negociações uniformes e o confronto com os países credores.²⁰¹

Amado Cervo e Clodoaldo Bueno criticam a maneira como o governo Figueiredo conduziu as negociações da dívida externa, em razão do afastamento do Itamaraty desse processo. Segundo os autores, “As negociações foram conduzidas pelos economistas da Fazenda, do Planejamento e do Banco Central, à revelia da sociedade e de outros órgãos que a representavam”. Esses atores estariam inclinados a “soluções monetaristas”, contrárias à posição do Itamaraty. “Para não demonstrar falta de coordenação, o governo brasileiro inibiu a Chancelaria, liberando a área econômica, com que queimou um extraordinário poder de barganha, em dissonância com as práticas de política externa exercidas desde Vargas”.²⁰²

Nos fóruns multilaterais, o problema da dívida foi uma constante no discurso diplomático brasileiro durante o período. Isso ocorreu na Assembléia Geral da ONU de 1982 e na Assembléia Geral da OEA de 1984. O Itamaraty também ficou encarregado, em face do crescente protecionismo nos países desenvolvidos, de postular aos organismos multilaterais a “modificação da estrutura comercial e financeira internacionais”.²⁰³ Outras ações relevantes nesse âmbito foram as associações do Brasil a outros países produtores de café e cacau, ocasionada pela baixa dos preços desses produtos a partir de 1979.

3.2.2 – A diplomacia político-estratégica

Os fenômenos mais impactantes para a política externa brasileira, no âmbito estratégico, foram a interrupção da *détente* e a acirramento do

²⁰¹ Vizentini, *Política externa do regime militar brasileiro*, p. 349-350.

²⁰² Cervo e Bueno, *História da Política Exterior do Brasil*, p. 435-6.

²⁰³ Vizentini, *op. cit.*, p. 350.

conflito ideológico Leste-Oeste promovidos pelo presidente dos EUA, Ronald Reagan, a partir de 1981, inclusive com a retomada da corrida armamentista. Esses acontecimentos, aliados à crise e ao desmantelamento do movimento terceiro-mundista, puseram fim às tentativas de diálogo Norte-Sul e às políticas reivindicatórias que se baseavam nessa divisão vertical do mundo.²⁰⁴

Adiante, são estudados os desdobramentos do “Universalismo” nas relações político-estratégicas do Brasil, tanto no âmbito bilateral quanto no multilateral.

3.2.2.1 – Os posicionamentos político-estratégicos do Brasil e as suas relações bilaterais

Desde a segunda metade do governo Carter, nos Estados Unidos, “as orientações de política externa seguidas pelo Brasil e pelos EUA apresentavam poucos pontos de divergência”.²⁰⁵ Os conflitos vinham apresentando intensidade decrescente. A partir do ano de 1981, alguns dos litígios herdados dos governos anteriores foram definitivamente enterrados, ou pelo menos retirados da agenda prioritária dos dois países.

“Reagan pensou em cooptar o Brasil à sua política [de acirramento do conflito Leste-Oeste no âmbito regional], e assim tratou de liquidar imediatamente dois contenciosos bilaterais: a questão dos direitos humanos e o Acordo Nuclear alemão foram esquecidos”.²⁰⁶ A partir de 1981, a queda na determinação brasileira para deter a tecnologia atômica, dada “a reformulação das previsões de demanda energética nacional e um maior realismo na avaliação dos custos das usinas nucleares projetadas”²⁰⁷, colaborou com a solução do contencioso em torno do acordo nuclear. Quanto ao contencioso dos direitos humanos, é também compreensível a redução da intensidade conflitiva, haja vista os sensíveis avanços do governo Figueiredo rumo à liberalização política. Permaneceram os conflitos na área econômico-comercial, dentre os quais se destaca o contencioso da informática, cuja solução foi encontrada apenas nos governos seguintes. Outro tema conflitivo da agenda

²⁰⁴ Sennes, *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80*, p. 66, 73.

²⁰⁵ Vizentini, *Política externa do regime militar brasileiro*, p. 282.

²⁰⁶ Cervo e Bueno, *História da Política Exterior do Brasil*, p. 440.

²⁰⁷ Vizentini, *op. cit.*, p. 358.

bilateral era a proposta norte-americana de formação de uma organização militar no Atlântico Sul, nos moldes da OTAN.

Em 1982, o presidente Figueiredo visitou os Estados Unidos e o presidente Reagan visitou o Brasil. Na visita do presidente norte-americano, foram criados cinco grupos de trabalho, para cooperação nas áreas econômica, industrial-militar, nuclear, espacial e científico-tecnológica. “Se a iniciativa serviu para restabelecer o diálogo, também evidenciou as discrepâncias em todas as áreas, motivo de sua esterilidade operativa”.²⁰⁸

A eliminação de contenciosos herdados dos governos passados e a retomada do diálogo não foram suficientes para atrair o Brasil à política de acirramento da Guerra Fria. “A opinião pública brasileira, o pensamento político e as Forças Armadas consideraram arcaico e ultrapassado o confronto bipolar, como estratégia de relações internacionais”.²⁰⁹

Com a emergência de conflitos civis na América Central, com grupos revolucionários de orientação comunista tendo chances reais de ascensão ao poder, os Estados Unidos entenderam por bem transpor a lógica da Guerra Fria para o continente americano. Os norte-americanos não tolerariam a continuação do “expansionismo soviético-cubano” em sua área imediata de influência.²¹⁰ Essa era a nova presença que os Estados Unidos buscavam para si, que, combinada com o papel de país recém-industrializado que o Brasil assumia no sistema internacional, trouxe uma dimensão conflitiva para a relação entre os dois.²¹¹ De toda forma, “a diplomacia do Universalismo evitava atitudes radicais e um possível confronto direto com a Casa Branca”.²¹²

Ao Brasil, segundo a formulação do Itamaraty, interessava retirar a crise centro-americana do âmbito da confrontação Leste-Oeste. A intensa transferência de recursos dos países subdesenvolvidos para os desenvolvidos, provocada pelo choque dos juros, acentuou no Brasil a vontade de discutir o relacionamento Norte-Sul. Figueiredo tentou demonstrar aos EUA e aos vizinhos da América Latina que a melhor maneira de garantir a segurança

²⁰⁸ Cervo e Bueno, *op. cit.*, p. 441.

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 442.

²¹⁰ Vizentini, *Política externa do regime militar brasileiro*, p. 283.

²¹¹ Roberto Abdenur, “O marco econômico e global das relações Brasil-Estados Unidos”, in M. Hirst (org.), *Brasil-Estados Unidos na Transição Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 27-29.

²¹² Vizentini, *op. cit.*, p. 284.

continental era por meio da promoção do desenvolvimento, renovando assim a tradição da cooperação necessária. Na intersecção dessas políticas exteriores baseadas em princípios opostos – a norte-americana, focada no conflito Leste-Oeste, e a brasileira, com interesse em priorizar o diálogo Norte-Sul – estão situados o conflito da América Central e ainda a Guerra das Malvinas, que são estudados adiante. “Nessas duas questões”, afirmou o Chanceler Saraiva Guerreiro em conferência à Escola Superior de Guerra, “a diplomacia brasileira marcou sua atuação com manifestações e iniciativas no sentido de frear as engrenagens da violência e de buscar a retomada do diálogo”.²¹³ A palavra “violência” poderia ser trocada pela expressão “Guerra Fria” e à palavra “diálogo” se poderia acrescentar a expressão “Norte-Sul”, sem modificação do sentido do discurso do chanceler.

Do ponto de vista da análise estruturalista de Ricardo Sennes, existe uma forte racionalidade subjacente ao tratamento diplomático que o Brasil dispensou ao continente americano: em face de uma conjuntura internacional desfavorável, as melhores chances de uma potência média como o Brasil exercer sua influência e de tentar minimizar a influência da superpotência hegemônica estariam no âmbito regional.

Antes de avançar na descrição das relações bilaterais do Brasil, e a propósito da discussão sobre a posição internacional do Brasil em face do acirramento da Guerra Fria promovido pela política externa de Ronald Reagan, é relevante mencionar o incidente dos aviões líbios.

Em abril de 1983, um avião cargueiro pertencente a uma empresa estatal líbia foi obrigado a descer em Recife por causa de uma pane. O avião era parte de um grupo de quatro cargueiros líbios, com destino à Nicarágua, que em sua solicitação de sobrevôo sobre o território brasileiro haviam comunicado transportar auxílio médico. Com seu pouso forçado em Recife, verificou-se que a carga era na realidade composta de armamentos e de explosivos. Com isso, as autoridades brasileiras retiveram os outros três aviões, “que portavam o mesmo carregamento, que segundo rumores seriam armas de fabricação brasileira, exportadas para a Líbia”²¹⁴, no aeroporto de

²¹³ Ramiro Saraiva Guerreiro, “Diretrizes da política externa brasileira”, *Revista Brasileira de Política Internacional* 25 (97-100), 1982, p. 119.

²¹⁴ Vizentini, *Política externa do regime militar brasileiro*, p. 355.

Manaus. O Brasil reteve a carga militar e fê-la retornar à Líbia em outros aviões, “uma opção que se fez para marcar bem que tinha havido [...] um abuso de boa fé [por parte do governo líbio, quando da solicitação de sobrevôo]”.²¹⁵ Com isso, estatais brasileiras (Engesa e Embraer) perderam contratos milionários com a Líbia, que já estavam acertados e que foram prontamente suspensos pelo governo de Khadafi. O incidente mostra que, a despeito do discurso diplomático de não-alinhamento aos Estados Unidos, o Brasil assumiu uma posição de moderação, para não despertar suscetibilidades no governo norte-americano, que tudo acompanhava pela cobertura de sua imprensa. Outros carregamentos clandestinos de armas vindos da Líbia passaram pelo Brasil, rumo à Argentina, durante a Guerra das Malvinas, sem que isso se tornasse um incidente diplomático.²¹⁶ É que, na guerra centro-americana, o interesse dos Estados Unidos era direto, e a colaboração brasileira à Nicarágua sandinista não seria tolerada.

O governo Figueiredo avançou na aproximação com a Argentina. O contencioso Itaipu-Corpus foi resolvido, embora no início do governo a situação fosse ainda de impasse: “a Argentina defendia a tese das consultas prévias para realização da obra, enquanto o Brasil afirmava que estas não eram necessárias, já que o princípio da responsabilidade já era uma garantia suficiente”.²¹⁷ Em 19 de outubro de 1979, Argentina, Brasil e Paraguai assinaram o acordo tripartite sobre coordenação técnico-operativa para o aproveitamento hidrelétrico das usinas de Itaipu (paraguaio-brasileira) e de Corpus (paraguaio-argentina), pondo fim à disputa que já durava onze anos.²¹⁸

Tem início então um novo quadro de relações bilaterais, marcado por intensa agenda de visitas de alto nível. O general Figueiredo, em maio de 1980, foi o primeiro presidente brasileiro a visitar a Argentina em 45 anos. Em agosto do mesmo ano, o presidente Videla retribuiu a visita ao Brasil. O regime político militar, vigente nos dois países, também era um fator de aproximação.

²¹⁵ “Aviões líbios; Suriname, informática e diretrizes básicas do Itamaraty: entrevista do Ministro das Relações Exteriores”, *Revista Brasileira de Política Internacional* 26 (101-104), 1983, p. 164.

²¹⁶ Vizentini, *Política externa do regime militar brasileiro*, p. 356.

²¹⁷ *Ibidem*, p. 294.

²¹⁸ Eugênio Vargas Garcia, *Cronologia das relações internacionais do Brasil*. São Paulo: Editora Alfa Ômega; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2000, p. 162.

Em 1982, a Argentina ocupou militarmente as ilhas Malvinas. Os argentinos esperavam que, em razão da cooperação militar que vinha sendo empreendida com os Estados Unidos no conflito centro-americano, eles pudessem contar com a neutralidade dos norte-americanos no conflito com a Grã-Bretanha. Mas isso não ocorreu e “os EUA mostraram-se um verdadeiro aliado da Inglaterra, inclusive transmitindo-lhe informações obtidas por seus satélites, etc., embora sem intervirem militarmente (nem era necessário)”.²¹⁹

O Brasil, por sua vez, manteve uma posição de “neutralidade não-eqüidistante”²²⁰, que consistiu numa orientação pública cautelosa e neutral, combinada com apoio discursivo e prático à Argentina.²²¹ Passado o conflito, a aproximação Brasil-Argentina intensificou-se a despeito de alguns desentendimentos na esfera comercial.

Selcher identifica dois fatores que colaboraram com o incremento das relações Brasil-América Latina: o rompimento do Acordo de Assistência Militar com os EUA em 1977, com o que “o Brasil deixou de parecer um ‘procurador’ dos EUA aos olhos dos seus vizinhos”; e o fim do “Milagre Econômico” e do projeto de “Brasil Grande Potência”, deixando o Brasil de parecer um aspirante a potência hegemônica no subsistema regional. “Para seus vizinhos, um Brasil agora mais vulnerável economicamente e menos eufórico parecia também menos ameaçador”.²²² O governo Figueiredo aproveitou esse ambiente para investir nas relações com a região.

A política externa do governo Figueiredo incluiu visitas do presidente a vários outros países do subcontinente (Venezuela, em 1979; Paraguai e Chile, em 1980; Colômbia, em 1981; Bolívia, em 1984) e várias outras visitas ministeriais de alto nível a quase todos os países da região. Essas visitas tiveram grande significado político, pelo seu ineditismo: “Figueiredo foi o primeiro presidente brasileiro a visitar Bogotá, Lima e Caracas”.²²³ No México, na América Central e no Caribe, o Brasil aprofundou as iniciativas dos dois governos anteriores, incrementando as relações bilaterais.

²¹⁹ Guerreiro, *Lembranças de um empregado do Itamaraty*, p. 106.

²²⁰ Expressão cunhada por Hélio Jaguaribe, *apud* Pinheiro, “A Omissão Pragmática”, p. 591.

²²¹ Mais sobre a posição brasileira em face da Guerra das Malvinas no Capítulo 4, adiante.

²²² Selcher, “As relações Brasil-América Latina”, p. 555.

²²³ *Ibidem*, p. 555.

Um incidente que permitiu ao Brasil praticar sua política de valorização da cooperação na promoção do desenvolvimento e da segurança, em contraposição à política da Nova Guerra Fria, foi o golpe de Estado no Suriname em 1980. Ao subir ao poder, o General Desiré Bouterse percebeu a necessidade de aproximar-se de partidos radicais de esquerda e de países comunistas, como Cuba e Líbia.²²⁴ Ao passo que EUA e Países Baixos suspenderam a ajuda que forneciam ao Suriname, o Brasil intensificou o diálogo com o vizinho e ofereceu-lhe programas de cooperação, evitando a um só tempo a cubanização da antiga Guiana Holandesa e a intervenção militar dos Estados Unidos no flanco Norte amazônico brasileiro.

Com relação à Europa e o Japão, a literatura registra duas opiniões contrárias. Cervo e Bueno afirmam que a “cooperação bilateral com os países da Europa Ocidental manteve seu ritmo ascendente, reforçado por vínculos políticos resultantes de intenso e profícuo intercâmbio de visitas de chefes de Estado e altas autoridades” e que o “Japão, maior parceiro asiático, intensificou os vínculos com o Brasil, do ponto de vista comercial, econômico, político e cultural”²²⁵. Vizentini, a seu turno, afirma que “[c]om a gradativa submissão da Europa Ocidental e do Japão ao rearranjo econômico e diplomático-estratégico da administração Reagan, a cooperação com estes países conheceu uma significativa redução”.²²⁶

Nas relações com os países socialistas, merece destaque a retomada dos contatos políticos com a URSS, “embora se mantivessem em questões de ordem geral”.²²⁷ O Brasil decidiu não aderir ao embargo comercial à URSS, proposto pelos EUA em 1980, em resposta à invasão do Afeganistão. Apesar da consolidação do entendimento político, as relações econômicas entre o Brasil e a Europa socialista não deslancharam.

No Oriente Médio, o governo Figueiredo reforçou os vínculos com o Iraque, que chegou a exportar 48% do petróleo consumido pelo Brasil. Dado o grande intercâmbio, era normal que surgissem conflitos. A prospecção brasileira de petróleo em território iraquiano descobriu o campo de Majnoon.

²²⁴ MacDonald, “Insurrection and Redemocratization in Suriname?”. Mais sobre as relações Brasil-Suriname no Capítulo 4, adiante.

²²⁵ Cervo e Bueno, *História da Política Exterior do Brasil*, p. 444 e 445.

²²⁶ Vizentini, *Política externa do regime militar brasileiro*, p. 275.

²²⁷ *Ibidem*, p. 324.

Porém, a aprovação daquele país para o projeto de exploração foi sujeita a uma série de condições políticas e econômicas. A questão do campo de Majnoon evoluiu com a recusa iraquiana em cumprir os contratos que estipulavam preço diferenciado e altas cotas de importação para o Brasil, o que teve repercussão interna, com pesadas críticas à gestão do então presidente da Petrobrás.²²⁸

Com a China, os vínculos políticos foram reforçados, esboçando uma parceria estratégica. Em 1983, o presidente Figueiredo visitou aquele país e outros da Ásia continental. Em 1984, a China manifestou apoio ao Brasil “na questão dos juros altos no mercado financeiro internacional”. Assinaram-se, entre os dois países, um Acordo de Cooperação Científico-Tecnológico, em 1982, e um Memorando de Cooperação sobre uso pacífico da energia nuclear, em 1984.²²⁹

Na África, a política externa do governo Figueiredo deu continuidade à orientação implementada pelo governo Geisel, com prioridade à África lusófona. O presidente Figueiredo promoveu “a primeira viagem oficial de um chefe de Estado sul-americano ao continente africano”²³⁰, num périplo pela Nigéria, Guiné-Bissau, Senegal, Argélia e Cabo Verde. A estratégia continental também foi combinada com a “redução dos vínculos políticos e econômicos ao regime do *apartheid*”²³¹, na África do Sul.

3.2.2.2 – A diplomacia político-estratégica no âmbito multilateral

Viu-se que o engajamento e a filiação do Brasil aos movimentos multilaterais variaram em intensidade, de acordo com a área-tema:

[...] a participação do Brasil [foi] significativa, particularmente nos fóruns relativos aos temas comerciais – UNCTAD, Grupo dos 77, GATT. O segundo nível de engajamento ocorreu nas coalizões e nos fóruns de caráter regional, tanto político como econômico. Nestes o envolvimento do país teve um perfil muito mais discreto e formal – Grupo de Contadora, Grupo de Cartagena, OEA. Finalmente, detectamos um terceiro tipo de fórum e coalizão: o de caráter essencialmente político, de que o Brasil ficou praticamente afastado. O grande exemplo desse caso foi o não

²²⁸ Vizentini, *Política externa do regime militar brasileiro*, p. 337.

²²⁹ *Ibidem*, p. 345-6.

²³⁰ Fernando Marroni de Abreu, *L'évolution de la politique africaine du Brésil*. Paris: Sorbonne, 1988, *apud* Vizentini, *op. cit.*, p. 332.

²³¹ Cervo e Bueno, *História da Política Exterior do Brasil*, p. 449.

comprometimento do país com o Movimento dos Não-Alinhados, mantendo com ele apenas uma relação de observação.²³²

A participação brasileira nos fóruns dedicados à economia e ao comércio já foi estudada. As próximas linhas são dedicadas à participação do Brasil nos dois outros tipos de coalizão.

O Grupo de Contadora foi criado em janeiro de 1983, entre Colômbia, México, Panamá e Venezuela, com o objetivo de alcançar uma solução negociada para os conflitos da América Central.²³³ Embora o Brasil já tivesse criticado a intervenção dos EUA em Granada (1983), com a moderação que caracterizou a política externa do período, a diplomacia brasileira limitou-se a dar apoio político ao grupo. Segundo o chanceler Saraiva Guerreiro, “Como se tratava de um grupo político, tal apoio lhe era útil e era o apropriado”.²³⁴

Na Organização dos Estados Americanos, a diplomacia brasileira teve uma atuação diplomática intensa, que ajudou a evitar o envolvimento de outros países latino-americanos no conflito bélico, o que poderia ocorrer no caso de uma aplicação do TIAR. Em 1984, o candidato brasileiro, embaixador Baena Soares, foi eleito por unanimidade à Secretaria-Geral da OEA.

O governo Figueiredo também deu prosseguimento às negociações do Tratado de Cooperação Amazônica, que fora assinado em 1978, inclusive sediando a I Reunião dos Chanceleres do TCA na cidade de Belém, em outubro de 1980. O aumento em intensidade das relações com esse grupo deu-se especialmente com o encaminhamento de uma solução satisfatória para as questões conflitivas na Bacia do Prata.²³⁵ Sennes acredita que “o envolvimento brasileiro na região amazônica foi muito mais orientado para evitar o isolamento político do que para efetivamente aumentar a presença brasileira e ampliar sua área de influência direta”. No entanto, a presença brasileira na América do Sul também tinha por objetivo a tentativa de limitar a influência direta dos Estados Unidos e impedir o envolvimento da região no confronto Leste-Oeste.²³⁶

²³² Sennes, *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80*, p. 44.

²³³ Garcia, *Cronologia das relações internacionais do Brasil*, p. 167.

²³⁴ Guerreiro, *Lembranças de um empregado do Itamaraty*, p. 141.

²³⁵ Vizentini, *Política externa do regime militar brasileiro*, p. 306.

²³⁶ Sennes, *op. cit.*, p. 54-55.

Quanto aos fóruns essencialmente políticos, o posicionamento político-internacional terceiro-mundista visava abrir ao Brasil algumas novas possibilidades, tendo como limite “não prejudicar possíveis concessões ou vantagens de ordem econômica ou vínculos políticos especiais que o país era capaz de garantir por si mesmo através de sua capacidade política”.²³⁷ Daí porque, a despeito do constante discurso diplomático reivindicatório, o País não se filiou ao Movimento dos Não-Alinhados, tendo permanecido como observador em suas reuniões.

²³⁷ Sennes, *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80*, p. 42.

CAPÍTULO 4

CONSTRUÇÃO DE CONFIANÇA NO CONTEXTO DA GUERRA FRIA: A ATUAÇÃO BRASILEIRA NOS CASOS DAS MALVINAS E DO SURINAME

4.1 – A ATUAÇÃO BRASILEIRA EM FACE DA GUERRA DAS MALVINAS (1982)

4.1.1 – Contextualização geográfica e histórica

O arquipélago das Malvinas foi descoberto em 1690 pelo capitão britânico John Strong e foi colonizado pela primeira vez em 1774 pelo comandante francês De Bougainville que, em honra de São Malo, denominou as ilhas de “Malouines”, de onde procedeu o nome espanhol Malvinas. Já no ano seguinte, em 1775, a ilha West Falkland foi abordada também pelo capitão britânico McBride, por ordem da coroa britânica. Tiveram início aí as disputas entre Grã-Bretanha e França, que mais tarde, tornaram-se disputas entre Grã-Bretanha e Espanha, quando os Bourbon franceses presentearam os Bourbon espanhóis com as ilhas. No final do século XVIII, os britânicos retiraram-se, permitindo a plena e pacífica instalação dos espanhóis por quarenta anos. Em 1811, em razão dos desdobramentos das guerras napoleônicas e dos movimentos de independência na América Latina, o governador espanhol em Montevideu ordenou a retirada espanhola das Malvinas. Em 1815, as Províncias Unidas do Rio da Prata reclamaram seu direito de suceder a Espanha na posse do arquipélago e, em 1820, sua bandeira foi içada em nome

do governo de Buenos Aires. Em 1824, o francês Vernet estabeleceu-se nas ilhas e foi apontado pela França governador militar e político do arquipélago. Em 1831, os norte-americanos expulsaram os ocupantes argentinos e declaram as ilhas Malvinas “livres de qualquer governo”, a fim de poderem continuar pescando em suas águas. Finalmente, em 1833, os britânicos ali residentes solicitaram à Coroa o estabelecimento de uma colônia, o que foi feito. A partir de 1833, o arquipélago ficou sob a soberania da Grã-Bretanha, embora a Argentina nunca tenha cessado de reclamar seu direito sobre esse território.²³⁸

A história da colonização das ilhas é disputada, especialmente em razão de sua importância no discurso nacionalista argentino, onde a questão foi revestida de uma aura de mito fundacional da nação platina, especialmente a partir do advento do peronismo na década de 1950. A disputa agravou-se com as declarações dos habitantes do arquipélago de que não desejavam tornarem-se argentinos e o *lobby* que iniciaram junto ao parlamento britânico. A difícil reconstrução documental e o decurso de tempo relativamente longo também impõem obstáculos à formação de um consenso entre as partes. Assim, os britânicos costumam ressaltar que: obtiveram dos franceses a soberania sobre o arquipélago em 1771; que, mesmo quando deixaram de ocupar as ilhas em razão de sua pequena viabilidade econômica, jamais abriram mão de seu direito sobre elas; que os argentinos jamais tomaram posse efetiva do arquipélago. Os argentinos, por sua vez, costumam destacar: seu legítimo direito decorrente dos títulos provenientes da aquisição da França e da sucessão da Espanha; a separação das Malvinas de seu território contra a vontade de seus habitantes por um ato de força da Grã-Bretanha.²³⁹

A despeito dessas dificuldades, Joseph Tulchin afirma ser possível identificar alguns fatos considerados fora de questão, “*beyond dispute*”:

[...] the British took the islands by force; the nature of the Argentine settlement thus dislodged was precarious at best; the islands had no indigenous population; the islands had been run for the past century by an enterprise known as the Falkland Islands Company; the Argentines never

²³⁸ Lord Shackleton, “The Falkland Islands and their History”, *The Geographical Journal* 149 (1), 1983, p. 3.

²³⁹ Organização das Nações Unidas (ONU), “United Nations Special Committee on Decolonization Draft Resolution”, 15/6/2006, obtido na internet no endereço <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/gacol3140.doc.htm>.

*stopped protesting British occupation of the islands; the British government doubted the validity of their claim to the islands; after 1930 the British government became convinced that the islands were not worth holding and that a way should be found to turn them over to the Argentines; and after 1968, when Argentine pressure on the British to negotiate a solution to the dispute became intense, the Falkland Islands Company formed a lobby in London that succeeded in frustrating all efforts by the British Foreign Office to turn the islands back to the Argentines by making the political cost of such a process appear greater than the cost of doing nothing.*²⁴⁰

A posição tradicional do Brasil em relação à disputa é de apoio à posição argentina. Trata-se de uma decorrência lógica do juridicismo que pautou a atuação brasileira desde o Império. Em 1833, tendo o Governo argentino comunicado ao Brasil a ocupação das ilhas e a expulsão do Governador e dos cidadãos argentinos que a habitavam, o Governo brasileiro associou-se às gestões de protesto feitas pela República Argentina junto ao Governo britânico. Para o Brasil desde o começo essa situação foi entendida como uma ocupação *de facto* da parte do Reino Unido. Com o passar do tempo, não houve laudo arbitral, sentença judiciária internacional ou tratado que viesse dar validade jurídica à ocupação britânica. Nem o decurso do tempo revestiu de valor jurídico o fato da ocupação, uma vez que a Argentina jamais cessou de reiterar seu protesto e sua objeção à ocupação.²⁴¹

Além disso, nas décadas de 1960 e 1970, quando a Argentina logrou introduzir a questão das Malvinas na agenda internacional como parte do tema da descolonização, o Brasil manteve um discurso de apoio às reivindicações do país vizinho, embora isso não se refletisse na tomada de medidas concretas a seu respeito. Esse suporte também foi temperado com o tradicional pacifismo brasileiro, de maneira que o governo brasileiro sempre apoiou uma solução pacífica e negociada para a disputa.²⁴²

Quando irrompeu a guerra, em 2 de abril de 1982, o chanceler Saraiva Guerreiro, mesmo sem consulta prévia com o presidente Figueiredo ou outros membros do governo brasileiro, não hesitou em recorrer à tradição para fundamentar o posicionamento brasileiro nos seguintes termos:

²⁴⁰ Joseph S. Tulchin, "The Malvinas War of 1982: An Inevitable Conflict That Never Should Have Occurred", *Latin American Research Review* 22 (3), p. 126.

²⁴¹ *Resenha de Política Exterior do Brasil* 33 (2), 1982, p. 67.

²⁴² Celso Lafer, "La política exterior brasileña y la crisis en el Atlántico Sur: una evaluación", in R. Russell (compilador), *América Latina y la Guerra del Atlántico Sur: experiencias y desafíos*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1984, p. 133.

Quando a Grã-Bretanha ocupou as ilhas, a Argentina protestou. Em 1833, nosso Ministro Plenipotenciário em Londres foi instruído a apoiar a gestão de protesto britânica nas ilhas. Para a Argentina sempre houve apenas uma ocupação “de facto”. O Brasil sempre apoiou o direito argentino.²⁴³

Em 21 de maio de 1982, perante a ONU, o Brasil confirmou seu posicionamento tradicional e ressaltou a força jurídica dos argumentos argentinos.

Nem sempre, entretanto, o Brasil teve uma posição tão claramente favorável à Argentina quanto durante o governo Figueiredo. Segundo Espósito Neto,

O Brasil [...] ao longo de sua história, emitiu sinais dúbios sobre sua posição em relação as Falklands/Malvinas, ora, como vimos, apoiando discretamente a Argentina sobre suas reclamações, ora impedindo, ou, não se comprometendo com, ações mais enfáticas de solidariedade continental. Encontramos somente, na gestão Figueiredo, nos encontros presidenciais, alguma referência clara de apoio brasileiro ao pleito argentino [...].²⁴⁴

4.1.2 – O conflito bélico

No dia 1º de abril de 1982, enquanto as forças argentinas encaminhavam-se para o Atlântico Sul, o presidente Ronald Reagan telefonou para o presidente argentino Leopoldo Galtieri para adverti-lo que a Grã-Bretanha reagiria militarmente. Nesse mesmo dia, o sub-secretário de Estado norte-americano, Thomas Enders, encontrou-se com o embaixador argentino em Washington, Esteban Takacs, para explicar que, em caso de guerra, os Estados Unidos poderiam ser forçados a tomar o lado da Grã-Bretanha.²⁴⁵ Nesse mesmo dia, o governo de Londres convocou reunião do Conselho de Segurança da ONU, por considerar “iminente a ameaça de invasão” argentina. O governo de Buenos Aires, por sua vez, denunciou na Organização dos Estados Americanos (OEA) a violação de suas águas territoriais por navios de guerra britânicos.²⁴⁶

²⁴³ *Resenha de Política Exterior do Brasil* 33 (2), 1982, p. 63.

²⁴⁴ Tomaz Espósito Neto, “A Política Externa Brasileira frente ao conflito das Falklands/Malvinas (1982)”, Dissertação apresentada no Curso de Mestrado em História da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006, p. 113.

²⁴⁵ John Arquilla e María Moyano Rasmussen, “The Origins of the South Atlantic War”, *Journal of Latin American Studies* 33 (4), 2001, p. 752.

²⁴⁶ *Jornal do Brasil*, “Inglaterra diz na ONU que teme invasão das Malvinas”, Rio de Janeiro, 24/1982.

Entre as 22h40 do dia 1º e a madrugada do dia 2 de abril de 1982, cinco mil soldados argentinos desembarcaram nas ilhas Malvinas, que estavam sendo guarnecidas por oitenta fuzileiros navais e alguns membros de uma milícia local.²⁴⁷ A Grã-Bretanha respondeu rompendo as relações diplomáticas com a Argentina, denunciando a violação de seu território perante a ONU e anunciando a preparação de forças navais para responder ao ataque.²⁴⁸ A despeito disso, não se acreditava ainda que as partes chegassem ao confronto armado. O chanceler Saraiva Guerreiro chegou a afirmar, no dia 3 de abril, que considerava “impossível” a ocorrência de uma guerra anglo-argentina.²⁴⁹ Nesse mesmo dia, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a Resolução 502 que exigia a retirada das tropas argentinas das ilhas.

No dia 6 de abril de 1982, o secretário de Estado norte-americano Alexander Haig foi nomeado mediador para a Guerra das Malvinas, reunindo-se em Washington com os embaixadores da Argentina e da Grã-Bretanha para tentar encontrar uma solução diplomática para a crise.²⁵⁰ A negociação contou também com o então vice-presidente dos Estados Unidos, George Bush.

No dia 7 de abril, a Grã-Bretanha anunciou um bloqueio naval de 200 milhas em volta da Argentina. O bloqueio tornou-se efetivo a partir de 12 de abril. Em apoio aos britânicos, a Comunidade Econômica Européia (CEE) anunciou um embargo sobre os produtos argentinos no dia 10 de abril. O único país a dar enfático apoio à Argentina foi a União Soviética²⁵¹, que pretendia enquadrar o enfrentamento nos termos do conflito Leste-Oeste. Todos os demais países do mundo, com exceção de alguns países latino-americanos, ou mantiveram-se silentes ou manifestaram suas preocupações e desapontamento com o procedimento antijurídico do país platino.

Em 17 de abril, Alexander Haig comunicou a Junta argentina de que se as hostilidades prosseguissem, a Grã-Bretanha usaria a força e os EUA

²⁴⁷ O Estado de S. Paulo, “A invasão”, São Paulo, 3/4/1982. No entanto, a reportagem desse periódico, intitulada “A invasão”, descreve a ocupação como tendo início na ilha Soledad (East Falkland), no porto Enriqueta às 22h40 do dia 1º de maio de 1982 e passando à ocupação da capital Stanley poucas horas depois.

²⁴⁸ O Estado de S. Paulo, “Inglaterra prepara a resposta militar”, São Paulo, 3/4/1982.

²⁴⁹ Correio Braziliense, “Guerreiro diz que guerra é impossível”, Brasília, 4/4/1982.

²⁵⁰ Folha de S. Paulo, “EUA forçam primeiro passo para abrir as negociações”, São Paulo, 7/4/1982.

²⁵¹ O Estado de S. Paulo, “URSS oferece ajuda militar à Argentina”, São Paulo, 7/4/1982.

teriam que tomar o lado britânico, mesmo que isso comprometesse a estabilidade do governo argentino.²⁵²

As condições britânicas para não ir à guerra foram apresentadas por Margaret Thatcher no dia 21 de abril: 1) imediata retirada dos argentinos; 2) estabelecimento de um período de distensão com administração britânica sobre as ilhas; 3) reinício de negociações sobre a soberania a serem iniciadas apenas após consulta dos habitantes do arquipélago. A imprensa britânica (*The Standard*) publicou nessa data a notícia de que se Thatcher ordenasse o retorno da frota, “without obtaining satisfaction to the demands she posed two weeks ago”, seu governo cairia.²⁵³

Em 25 de abril, a Grã-Bretanha retomou a soberania sobre as Geórgias do Sul, fazendo 189 prisioneiros e danificando severamente o submarino *Santa Fé*. Em resposta, o embaixador argentino em Washington, Costa Méndez, disse que as negociações estavam interrompidas em razão do ataque. Em 29 de abril, a força tarefa britânica chegou às Malvinas, impondo bloqueio naval total.²⁵⁴

No dia 30 de abril, os Estados Unidos abandonaram sua neutralidade, suspenderam a ajuda militar e econômica à Argentina e assumiram seu apoio à Grã-Bretanha. Washington prometeu ainda responder positivamente às solicitações de ajuda militar britânicas.²⁵⁵ Segundo Saraiva Guerreiro, daí para frente “os EUA mostraram-se um verdadeiro aliado da Inglaterra, inclusive transmitindo-lhe informações obtidas por seus satélites, etc., embora sem intervirem militarmente (nem era necessário)”.²⁵⁶

Nesse momento, o episódio das Malvinas assumiu a conotação de uma guerra inserida no contexto do conflito Norte-Sul, “onde um beligerante era uma potência setentrional respaldada pela Aliança Atlântica e o outro um país periférico terceiro-mundista, amparado apenas pela solidariedade de alguns vizinhos latino-americanos”.²⁵⁷ Segundo Almeida Mello, “a Argentina só recebeu apoio decidido do Peru, da Bolívia e da Venezuela, cada qual com um olho em suas próprias reivindicações territoriais”, o Peru e a Bolívia nos seus

²⁵² Arquilla e Rasmussen, “The Origins of the South Atlantic War”, p. 772.

²⁵³ *Ibidem*, p. 772.

²⁵⁴ *Ibidem*, p. 773.

²⁵⁵ *Ibidem*, p. 773.

²⁵⁶ Guerreiro, *Lembranças de um empregado do Itamaraty*, p. 106.

²⁵⁷ Almeida Mello, *Argentina e Brasil*, p. 116.

contenciosos com o Chile, e a Venezuela no contencioso com a Guiana sobre a região do Essequibo.²⁵⁸ O apoio do restante dos países do Terceiro Mundo não veio, segundo Tulchin, em razão da patente violação das normas do Direito Internacional pela Argentina ao iniciar o conflito armado.²⁵⁹ Com efeito, “todas as instituições políticas internacionais das quais a Argentina fazia parte autorizavam o uso da força somente em questões de defesa ou em casos de *justus bellum*”.²⁶⁰

A ofensiva britânica às Ilhas Malvinas teve início em 1º de maio, com seguidos ataques aos aeroportos de Stanley, Darwin e Goose Green. Embarcações de ambos os lados foram abatidas, às vezes provocando severas baixas, como no caso do cruzador argentino *General Belgrano*, afundado em 2 de maio, deixando trezentos e sessenta e oito mortos, e do *destroyer* britânico *Sheffield*, afundado em 4 de maio.²⁶¹ O afundamento do *Belgrano* foi determinante para a vitória britânica, pois após esse fato “as principais naus de guerra argentinas ficaram confinadas aos portos, receando os ataques ingleses, em especial dos submarinos atômicos”.²⁶²

A mediação da ONU foi aceita em 6 de maio. Não obstante, os britânicos ampliaram o bloqueio naval para doze milhas de distância da costa

²⁵⁸ Almeida Mello, *Argentina e Brasil*, p. 116.

²⁵⁹ Tulchin, “The Malvinas War of 1982”, p. 127: “[...] the violation of [the rules of International Law] by Argentina contributed to the failure of Third World nations to support Argentina’s cause”. A guerra foi proscrita como meio de solucionar conflitos internacionais e como instrumento de política externa desde o Pacto Briand-Kellog, firmado em 1928. Mais tarde, a Carta das Nações Unidas, resultado da Conferência de São Francisco de 1945, ditou que os membros da ONU deveriam abster-se “de recorrer à ameaça ou ao uso da força” em suas relações internacionais (art. 2º, § 4º, da Carta de São Francisco). Segundo, Francisco Rezek, “Dentro do sistema das Nações Unidas, o único emprego legítimo do esforço armado singular é aquele com que certo país se defende de uma agressão, de modo imediato e efêmero” (*Direito Internacional Público*, São Paulo: Saraiva, 2000, p. 364). E, segundo Saraiva Guerreiro, “A invocação do Tratado do Rio [Tratado Interamericano de Assistência Recíproca – TIAR] era manca. A posição de que simplesmente se tratava de uma agressão por parte de uma potência extracontinental não pegava, porque quem tinha iniciado a ação armada fora a Argentina. O argumento de que as Malvinas eram território argentino ocupado por uma potência extracontinental há 150 anos, não poderia eliminar a controvérsia. Era um fato que já existia quando o Tratado do Rio fora concluído. A recuperação pela força, à luz das normas atuais de não-emprego da força, descaracterizava a ação britânica como agressão imotivada. Era, então, juridicamente ambíguo, pouco firme política e juridicamente, tirar todas as conseqüências do Tratado do Rio de Janeiro” (Guerreiro, depoimento, fita 24, versão digitada, p. 9).

²⁶⁰ Espósito Neto, “A Política Externa Brasileira frente ao conflito das Falklands/Malvinas (1982)”, p. 97.

²⁶¹ Arquilla e Rasmussen, “The Origins of the South Atlantic War”, p. 773. O número de mortos no abatimento do cruzador *General Belgrano* foi extraído de Roberto Campos, *A lanterna na popa*, Rio de Janeiro: Topbooks, 1994, 2 v., p. 1008.

²⁶² Espósito Neto, *op. cit.*, p. 148.

argentina e enviaram, no dia 12 de maio, o navio *Queen Elizabeth 2*, levando três mil homens para o teatro de guerra.²⁶³

Com o abandono dos esforços de mediação pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, Pérez de Cuellar, em 20 de maio, o destino da Argentina na guerra estava selado. A partir de 21 de maio, ocorreram seguidas conquistas táticas britânicas, como o desembarque de tropas terrestres em Port San Carlos, na ilha de Soledad, que finalmente deram a vitória à Grã-Bretanha. A Argentina continuava tendo pequenas vitórias, com o abate de embarcações britânicas, mas nada que viesse a reverter a posição de vantagem obtida por seus inimigos. Em 29 de maio, os soldados britânicos estabelecidos em Port San Carlos iniciaram a ofensiva por terra rumo a capital, Port Stanley. A proporção inicial no ataque era de dois mil britânicos para oitocentos argentinos, sendo que os primeiros lograram avançar até Darwin e Goose Green e galgar posição suficiente para iniciar os bombardeios a Stanley.

A última esperança argentina de obter uma posição no arquipélago foi frustrada no dia 4 de junho. Uma resolução do CS/ONU reclamava “armistício e cessar fogo ‘com as tropas na situação em que se encontravam’”. Segundo Rapoport, era isso “que a Grã-Bretanha não queria, porque isso significava que a Argentina adquiriria – mediante o cessar fogo – uma posição permanente nas ilhas”. Essa resolução, aprovada por nove votos no Conselho de Segurança, foi vetada por Estados Unidos e Grã-Bretanha.²⁶⁴

Em 14 de junho, terminaram os combates da Guerra das Malvinas, com a retomada de Port Stanley, após dois dias de ofensiva britânica. O governador nomeado pela Argentina, Mario Menendez, entregou sua rendição no dia 15 de junho. No dia 18 de junho, sob fortes protestos e a deterioração social que se abatera sobre seu país, o presidente Galtieri renunciou.²⁶⁵ Chegara ao fim o regime militar argentino.

A título de resumo, pode-se dividir o conflito em cinco fases, com início nas seguintes datas: 1) 1º de abril de 1982: invasão das Malvinas e das Geórgias do Sul pela Argentina; 2) 25 de abril: reocupação das ilhas Geórgia do Sul pela Grã-Bretanha; 3) 29 de abril: cerco aeronaval às ilhas Malvinas; 4)

²⁶³ Arquilla e Rasmussen, “The Origins of the South Atlantic War”, p. 773-774.

²⁶⁴ Mario Rapoport, “A Guerra das Malvinas e a política exterior argentina: a visão dos protagonistas”, *Revista Brasileira de Política Internacional* 39 (1), 1996, p. 145.

²⁶⁵ Arquilla e Rasmussen, *op. cit.*, p. 774-775.

21 de maio: desembarque de tropas terrestres britânicas em Port San Carlos;
5) 29 de maio: início da ofensiva terrestre e aérea que levou à retomada de Port Stanley e à rendição argentina em 15 de junho.²⁶⁶

4.1.3 – O rearranjo: a política externa de Figueiredo para o conflito bélico de 1982

A atuação brasileira em relação ao conflito das Malvinas ocorreu nos âmbitos diplomático, econômico e militar. No âmbito diplomático, a primeira reação do governo Figueiredo ocorreu por provocação da imprensa, em 2 de abril de 1982, na manhã seguinte ao início das hostilidades pela Argentina. Indagado, retornando de uma viagem da China, em sua escala em Nova York, o chanceler Saraiva Guerreiro respondeu de improviso nos seguintes termos²⁶⁷:

O Brasil reconhece os direitos da Argentina sobre as Malvinas desde 1833 quando, informado o governo imperial pelo de Buenos Aires da ocupação das ilhas pela Inglaterra pela força, instruiu seu ministro plenipotenciário em Londres a apoiar o protesto que faria o representante argentino junto à corte de St. James. Por outro lado, o Brasil sempre propugnava a solução de conflitos por meios pacíficos, diplomáticos, e fazia votos para que, mesmo na situação presente, prevalecessem negociações políticas.²⁶⁸

A adequação da declaração do Chanceler foi reconhecida pelos principais membros do governo brasileiro implicados no assunto, como o Presidente Figueiredo e o ministro Danilo Venturini, e por isso, seu conteúdo e sua lógica foram mantidos ao longo de todo o conflito, pautando a atuação brasileira.²⁶⁹

Com tal declaração, o Brasil assumiu uma posição discursiva de neutralidade cujo objetivo era preservar os avanços conquistados nas relações com a Argentina desde 1979, sem criar constrangimentos nas relações com a Grã-Bretanha. Essa interpretação confirma-se na seguinte declaração do então chanceler Saraiva Guerreiro:

²⁶⁶ Espósito Neto, “A Política Externa Brasileira frente ao conflito das Falklands/Malvinas (1982)”, p. 150, identifica cinco fases da ofensiva britânica, diferindo da periodização feita nessa dissertação apenas por haver dividido a última fase, iniciada em 29 de maio, em duas outras, uma de “ataque, com forte apoio aéreo, aos flancos da tropa de defesa” e outra de “tomada de Porto Stanley”.

²⁶⁷ Guerreiro, depoimento, fita 23, versão digitada, p. 9.

²⁶⁸ Guerreiro, *Lembranças de um empregado do Itamaraty*, p. 102.

²⁶⁹ Guerreiro, depoimento, fita 23, versão digitada, p. 11.

O desenrolar da questão, como eu disse, criou para nós uma grande angústia, porque nós não tínhamos nenhum problema com a Grã-Bretanha e tínhamos todo interesse, por todos os motivos, inclusive a longo prazo, de preservar uma relação que se tinha formado nos últimos anos com a Argentina muito especial, muito aberta. Todo aquele esforço que fora feito podia perder-se bestamente por causa de um incidente sobre o qual não podíamos ter controle.²⁷⁰

Logo após essa primeira declaração oficial, que deu os contornos da atuação brasileira durante todo o conflito, o Brasil recebeu “solicitação da Argentina para a encarregatura de seus negócios” na Grã-Bretanha. “Vinte e quatro horas após a invasão, a embaixada [do Brasil] em Londres [...] recebeu instruções para assumir a proteção dos interesses argentinos”.²⁷¹ Uma colaboração singela, porém indispensável e que a Argentina soube reconhecer. Segundo Saraiva Guerreiro, “fizemos isso muito bem, nos agradeceram várias vezes”.²⁷²

O Brasil atuou também no sentido de tentar conter as hostilidades e orientar o conflito para uma solução pacífica. Pode-se dizer que teve sucesso, no mínimo quanto à imposição de limites ao conflito bélico. A diplomacia brasileira deixou claro à Grã-Bretanha e aos Estados Unidos que a condição para manter sua neutralidade era que o território continental da Argentina não fosse atacado: “era essencial que a Grã-Bretanha não levasse sua revide a atacar território continental argentino, pois aí nossas opções, já limitadas, desapareceriam”.²⁷³

Ainda no âmbito diplomático, deve-se destacar a atuação do Brasil na Organização dos Estados Americanos (OEA). Durante o conflito, a diplomacia brasileira teve uma atuação que Letícia Pinheiro considera “competente”. Durante a Reunião de Consulta na OEA, o governo argentino decidiu invocar o artigo terceiro do TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, que exigia ajuda dos demais signatários para “fazer frente ao ataque” britânico. Nessa ocasião, “a ação de Saraiva Guerreiro [dentro da lógica de criar condições para uma solução pacífica entre os

²⁷⁰ Guerreiro, depoimento, fita 23, versão digitada, p. 15.

²⁷¹ Campos, *A lanterna na popa*, p. 1002.

²⁷² Guerreiro, *op. cit.*, fita 23, p. 3.

²⁷³ *Ibidem*, fita 23, versão digitada, p. 3. O mesmo aspecto é ressaltado em outro trecho da entrevista: “Nós fizemos sempre saber aos americanos e mesmo aos ingleses que era necessário não ocorressem ataques ao território continental argentino, como em algum momento se aventou” (fita 25, p. 2).

contendores] serviu para que se evitasse que a Reunião tomasse rumos de conseqüências imprevisíveis, no caso de uma aplicação efetiva do TIAR”.²⁷⁴

A proposta diplomática brasileira na OEA consistiu nos seguintes pontos:

(1) [...] reconhecimento aos direitos soberanos da Argentina sobre as ilhas Malvinas (omitindo-se, porém, qualquer referência às Geórgias e às Sandwich); (2) [...] exortar a cessação das hostilidades, colocando-se, porém, mais ênfase no apelo dirigido ao Reino Unido que no que se faz à República Argentina; (3) [...] endossar a Resolução 502 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, com a observação de que a mesma deve ser cumprida em todos os seus aspectos (e, conseqüentemente, não apenas no que diz respeito à retirada das tropas argentinas); (4) [...] exortar os governos em conflito a uma trégua com vistas a facilitar uma solução pacífica; (5) [...] deplorar o boicote econômico imposto à Argentina pela CEE e outros países, solicitando a suspensão desse boicote; e (6) [...] levar o texto da Resolução ao conhecimento do Conselho de Segurança da ONU.²⁷⁵

Essa proposta aparentemente ia contra o interesse da Argentina, que logicamente era a obtenção do total apoio da OEA e dos Estados americanos às suas pretensões jurídicas e às suas ações militares. Não obstante isso, a fórmula brasileira foi útil aos argentinos e foi reconhecida como tal. É o que se observa do seguinte depoimento de Saraiva Guerreiro:

Nessa ocasião [Reunião de Consulta da OEA de 26 a 29 de abril de 1982], era preciso encontrar uma fórmula que obtivesse os 17 votos. Ora, a Argentina não podia tomar a posição intermediária, conciliatória, não é? Dentro daquele quadro dos participantes da reunião, a Venezuela, por motivos dela, passou a ser a grande defensora da posição argentina, exagerando, com grande embaraço para os argentinos [...] que tinham que apoiar [...] mas [os argentinos] sabiam que o que a Venezuela estava propondo tornaria totalmente impossível qualquer decisão. México e alguns outros países certamente não iriam nem perto da posição venezuelana. Mas para chegar aos 17 votos, incluindo os principais (menos os Estados Unidos, que se dava de barato que não votariam) era preciso buscar uma fórmula como a nossa, que dava a base para chegar-se a uma acomodação majoritária. La Colina, o mexicano, ficou agradecido. O México pôde estender, espichar sua posição para poder votar a favor com a América Latina. Os Argentinos sabiam disso. Que, no fundo, estávamos trabalhando para ter algo que lhes fosse útil e pudesse ser aprovado.²⁷⁶

²⁷⁴ Pinheiro, “Omissão pragmática”, p. 593.

²⁷⁵ Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro para Ministro de Estado interino, telegrama secreto urgentíssimo, 28/4/1982.

²⁷⁶ Guerreiro, depoimento, fita 24, versão digitada, p. 11.

Essa posição intermediária adotava como estratégia discursiva a omissão em relação ao fato inicial da invasão argentina sobre as ilhas, o que, segundo Saraiva Guerreiro, foi compreendido e bem aceito pela Argentina:

Nós reconhecíamos os direitos argentinos, mas não reconhecíamos o uso da força para fazer valer esses direitos. Evitamos dizer isso. Deixamos isso, se se quiser, implícito. Eu disse ao Nicanor Costa Mendez: “Olha, eu não vou falar da ocupação das Malvinas por vocês, nem vou entrar numa análise de se houve ou não houve uma agressão britânica, justamente porque senão teria de condenar, dada a nossa posição, o ato inicial de vocês”. Ele compreendeu e me agradeceu muito.²⁷⁷

Não obstante o tom neutral do discurso diplomático, as ações brasileiras nos âmbitos militar e econômico deixaram entrever a preferência do Brasil pela amizade com a Argentina. Primeiramente, o Brasil recusou dar à Grã-Bretanha permissão de reabastecimento de aeronaves em aeroportos brasileiros e de passagem pelo espaço aéreo nacional. Depois, vieram as práticas de colaboração com a Argentina: em razão do embargo imposto pela Comunidade Européia, o Brasil intensificou o comércio com o vizinho platino, a fim de minimizar os prejuízos em sua balança comercial, e aceitou o funcionamento de seus portos como entreposto das exportações argentinas que, por meio de empresas de fachada, saíam como se fossem exportações brasileiras, podendo burlar o embargo.²⁷⁸

O Brasil também entabulou cooperação militar secreta com a Argentina, inclusive com a cessão de dois aviões de guerra Bandeirantes EMB-111. Nesse episódio, há autores que afirmam ter a Argentina comprado os aviões²⁷⁹ e há o embaixador Saraiva Guerreiro que afirma haver ocorrido cessão gratuita, que se tratou de um empréstimo:

Houve momentos em que eles [os argentinos] pediram Exocets, mas felizmente, sem mentir, foi possível dizer a eles que não tínhamos. A Marinha tinha o mínimo indispensável para o armamento das suas fragatas. Não tinha nem reserva, porque é muito caro, o Exocet. E Exocet portado por avião, não tínhamos nenhum, nunca tivemos. Houve alguns outros pedidos de certo equipamento, também, e que nós não tínhamos no momento. O Brasil não tinha expectativa de promover ou sofrer ação bélica. Andava mais ou menos desarmado. Da aviação, nós nos

²⁷⁷ Guerreiro, depoimento, fita 24, versão digitada, p. 14.

²⁷⁸ Espósito Neto, “A Política Externa Brasileira frente ao conflito das Falklands/Malvinas (1982)”, p. 135-136.

²⁷⁹ Vizentini, *Política externa do regime militar brasileiro*, p. 301. Vidigal, “Relações Brasil-Argentina”, p. 280.

dispusemos a emprestar dois Banderulhas (Bandeirantes de Patrulha). Porque a Argentina sempre fez questão de não comprar armamento nenhum aqui. (riso) Nós emprestamos e eles serviram até muito bem, porque são aviões muito práticos para a função de patrulha marítima. Na verdade, têm tarefa defensiva. A Aeronáutica achou que podia emprestar ou vender Xavantes, que são lentos, mas têm grande raio de ação. Entrementes, eu tinha reuniões com os Ministros do Planalto, sobretudo o Chefe do SNI, o Chefe da Casa Militar, que era também Secretário do Conselho de Segurança, e ocasionalmente algum Ministro de pasta militar. Acabamos até entregando à Argentina, mas já no fim – porque eles hesitaram, etc. – uns desses Xavantes. Enfim, são aviões obsoletos, num certo sentido, e destinados normalmente a apoio tático para a tropa de terra, mas também funcionam em cima do mar, com as mesmas características.²⁸⁰

O embaixador do Brasil em Londres, Roberto Campos, respondeu aos protestos britânicos pela cessão dos aviões, afirmando que esse evento não afetava em nada a neutralidade brasileira perante o conflito, pois “o Brasil não teria dificuldades em fornecê-los também, imparcialmente, à Inglaterra, se esta estivesse interessada em obter aquilo que a imprensa inglesa chamava depreciativamente de *Awacs* dos pobres...”²⁸¹

Letícia Pinheiro afirma que esse comportamento não-equidistante pode ser explicado pela “inexistência de pressões incisivas no sentido de condenar a ação militar argentina” no âmbito político interno brasileiro, combinada com “a necessidade de preservar um diálogo amistoso, que a duras penas havia sido conseguido [...], e de manter um significativo fluxo comercial” com a Argentina.²⁸²

Ao Brasil interessava também evitar uma derrota humilhante da Argentina, que provocasse perturbações graves na sociedade argentina ou resultasse na tomada do poder por setores de esquerda que pudessem adotar uma estratégia de exportação de revoluções semelhante à que Cuba adotava, tentando intervir em países sul-americanos e no próprio Brasil. Essa preocupação acentuava-se em razão do longo processo de abertura vivido no

²⁸⁰ Guerreiro, depoimento, fita 24, versão digitada, p. 4. A controvérsia sobre se a cessão dos aviões *Bandeirante* foi onerosa ou gratuita talvez se deva ao fato de que a Embraer publicou à época uma declaração oficial confirmando “a venda de aeronaves Bandeirante EMB-111 para a Argentina” (O Estado de S. Paulo, “Embraer confirma venda”, São Paulo, 1/5/1982). Com efeito, é compreensível que as autoridades brasileiras tenham decidido divulgar a transação com sendo uma venda, em vez de um mútuo, para tentar preservar a neutralidade do País no conflito. A cessão gratuita seria mais difícil de justificar perante os britânicos.

²⁸¹ Campos, *A lanterna na popa*, p. 1006. “Os dois aviões-radar de longo alcance conhecidos na época eram o Nimrod inglês e o Awacs americanos” (observação do próprio Roberto Campos, *ibidem*, mesma página).

²⁸² Pinheiro, “A Omissão Pragmática”, p. 590 e 594.

Brasil, que certamente seria afetado por uma reversão da ordem no principal país vizinho.²⁸³

Com efeito, a relação com a Argentina era absolutamente preferencial para o Brasil, a despeito do bom relacionamento com a Grã-Bretanha. Isso fica claro nesse trecho do depoimento do ex-chanceler Saraiva Guerreiro:

Obviamente, o Embaixador inglês reclamava [sobre a cooperação militar do Brasil com a Argentina] e eu dava as explicações: “Nós não estamos fazendo nada que decida a sorte dos combates”. Expliquei o tipo de relação especial que tínhamos com a Argentina, o que era importante preservar até para a estabilidade da região. Os ingleses podiam não gostar muito, mas compreendiam. Sempre fomos muito francos – totalmente francos – com o Embaixador inglês sobre essas coisas. Mas a qualquer momento podia haver um incidente que nos “embrulhasse” com a Grã-Bretanha sem necessidade. Houve um momento em que a Argentina nos pediu para estabelecermos um sistema de navios radar-picket. Os americanos estavam dando informações aos ingleses obtidas via seus satélites. São esses satélites espíões. Estavam agindo como aliados da Inglaterra. Acontece que nós não tínhamos esses navios radar-picket na Marinha. Andávamos no fio da navalha e o público não podia saber dos pormenores. Tudo foi extremamente delicado. A cada momento podíamos tomar uma atitude sobre uma dessas questões concretas que criaria na Argentina ressentimento que ia durar gerações.²⁸⁴

Outro evento que permite observar a preocupação do governo brasileiro em manter uma neutralidade discursiva, aliada a um favorecimento da Argentina na prática, ocorreu no dia 3 de junho de 1982. Um avião Vulcan da força aérea britânica em dificuldades técnicas fez um pouso forçado no aeroporto do Galeão, no Rio de Janeiro, após autorização brasileira e devidamente escoltado. Imediatamente, o governo brasileiro manifestou-se perante o público, afirmando que não houvera violação de seu espaço aéreo e que não estava em colaboração com a Grã-Bretanha, pois o pouso fora autorizado estritamente de acordo com as normas da aviação internacional: sem a permissão de aterrissagem, a pane teria provocado a queda da

²⁸³ Guerreiro, depoimento, fita 24, versão digitada, p. 1. Em outro trecho da entrevista, Saraiva Guerreiro demonstra que essa preocupação foi inclusive objeto de pedido pessoal do Presidente Figueiredo ao Presidente Reagan, dos Estados Unidos: “um pedido de que houvesse um esforço para evitar uma derrota humilhante da Argentina ou que se criasse uma situação imprevisível internamente dentro da Argentina” (fita 25, p. 2).

²⁸⁴ *Ibidem*, fita 24, p. 4-5. O ministro ressalta: “tínhamos um interesse político de não criar um problema, como eu disse, com a Argentina, o que calaria fundo na própria opinião pública lá. E eles, como nós dissemos já antes, têm a memória muito longa, ao contrário do nosso caso. Isso duraria gerações aí, nos atrapalhando”, (fita 25, p. 4).

aeronave.²⁸⁵ O avião ficou alojado para reparos no Galeão e os tripulantes foram mantidos sob guarda em instalações militares no Rio de Janeiro. Em face das pressões de ambos os governos, argentino e britânico, o primeiro para que a aeronave fosse detida até o fim das hostilidades e o segundo para que fosse prontamente liberada, o governo brasileiro invocou a necessidade de obter um parecer jurídico sobre a questão, como estratégia para ganhar tempo e tentar beneficiar-se de um possível término do conflito nos dias seguintes.²⁸⁶ A decisão final foi de liberar o Vulcan e sua tripulação, desde que o avião fosse desarmado antes de sua partida e com o compromisso de que não seria usado no conflito contra a Argentina, “compromisso (aliás, difícil de controlar)”, segundo o chanceler Saraiva Guerreiro.²⁸⁷ Apenas uma outra embarcação britânica, o navio HMS Herald, foi recebida num porto brasileiro, também por motivos humanitários.²⁸⁸

4.1.4 – Avaliação da atuação brasileira

A maioria da bibliografia sobre o assunto da política externa brasileira em relação à Guerra das Malvinas trata-o por meio de uma antítese que combina os elementos da neutralidade no discurso público e do discreto favorecimento da Argentina na prática. Essa antítese pode ser observada nos termos usados por Hélio Jaguaribe, “neutralidade não-equidistante”, e por Carlos Vidigal, “neutralidade imperfeita”. Há também os autores que preferem referir-se à postura brasileira com destaque para a omissão em relação ao conflito e para seus objetivos pragmáticos, quais fossem: a) preservar a relação com a Grã-Bretanha; b) preservar as tradicionais posições brasileiras juristas e pacifistas; c) preservar os avanços recém conquistados na relação com a Argentina. Entre esses estão Leticia Pinheiro, que usa a expressão “omissão pragmática”, e Leonel Almeida Mello, com “omissão responsável”.²⁸⁹ Vale anotar que a entrevista do então chanceler Saraiva Guerreiro permite vislumbrar um outro sentido para a palavra “omissão”, usada para descrever a

²⁸⁵ Arquilla e Rasmussen, “The Origins of the South Atlantic War”, p. 774.

²⁸⁶ Espósito Neto, “A Política Externa Brasileira frente ao conflito das Falklands/Malvinas (1982)”, p. 154-155.

²⁸⁷ Guerreiro, *Lembranças de um funcionário do Itamaraty*, p. 111.

²⁸⁸ *Ibidem*, p. 111.

²⁸⁹ Hélio Jaguaribe, *apud* Pinheiro, “A Omissão Pragmática”, p. 591. Vidigal, “Relações Brasil-Argentina”, p. 281. Pinheiro, *op. cit.* Almeida Mello, *Argentina e Brasil*, p. 116.

ação brasileira no episódio: “omissão quanto ao fato inicial argentino”²⁹⁰, isto é, o fato da invasão das ilhas, que foi a posição diplomática defendida pelo Brasil perante a OEA: defender a Argentina como uma questão de princípio, sem fazer referência ao fato da invasão.

Espósito Neto é o único estudioso do tema que rejeita essas expressões. O autor afirma categoricamente “que o Brasil apoiou a Argentina contra o Reino Unido na Guerra das Falklands/Malvinas, não sendo sua posição nem omissa, nem neutra”.²⁹¹ Esse apoio do Brasil à Argentina, aliás, é criticado no trabalho de Espósito Neto, cujo entendimento é de que “a posição coerente com a história e as tradições do Itamaraty seria a neutralidade absoluta, com uma veemente condenação da ação armada da Argentina, e da reação bélica britânica”, bem como evitando “uma maior repercussão da questão das Falklands/Malvinas nas instâncias multilaterais, em especial na OEA” e oferecendo-se “como um canal de mediação, desde o início do conflito anglo-argentino”.²⁹²

Com o devido respeito à opinião acima, entendo que maior razão deve ser atribuída à avaliação feita por Celso Lafer. Apesar da suspeição desse autor, por ser membro da corporação diplomática brasileira, seus argumentos fazem eco com a linha de pensamento que se vem desenvolvendo nessa dissertação. Segundo Lafer, o Brasil no começo da década de 1980 desenvolvera uma percepção de ser uma potência intermediária, isto é, cujas atitudes, iniciativas e posições têm imediata repercussão política e diplomática.²⁹³ Essa consciência levou, segundo Lafer, a um cuidado em matéria de comportamento externo, justificado nas palavras do chanceler Saraiva Guerreiro: *“para un país como Brasil, que no tiene un excedente de poder ni un excedente de atracción cultural, económico o político, es indispensable que la política externa sea confiable”*.²⁹⁴ Estas primeiras considerações demonstram: 1) que as ações de política externa nesse período eram entendidas como atos discursivos, isto é, ações que são lidas e

²⁹⁰ Guerreiro, depoimento, fita 24, versão digitada, p. 12. Em outro trecho, o ministro ressalta esse aspecto: “ao falarmos nos omitíamos num ponto determinado, que era a iniciativa da ocupação militar das Ilhas” (fita 23, p. 13).

²⁹¹ Espósito Neto, “A Política Externa Brasileira frente ao conflito das Falklands/Malvinas (1982)”, p. 161.

²⁹² *Ibidem*, p. 166.

²⁹³ Lafer, “La política exterior brasileña y la crisis en el Atlántico Sur”, p. 127.

²⁹⁴ *Ibidem*, p. 127.

interpretadas pelos membros do sistema internacional; e 2) que a diplomacia brasileira do período tinha a preocupação de concertar sua atuação em torno da idéia da construção de confiança, buscando afirmar uma nova identidade internacional para o Brasil.

Segundo Lafer, *“Esta afirmación de la importancia de la confiabilidad es una elección en materia de estilo diplomático”*. E o autor corrobora essa escolha do governo brasileiro: *“Las alternativas a la confrontación exigen, por parte de las potencias intermedias, cierto tipo de actuación que requiere credibilidad”*.²⁹⁵

Especificamente sobre a atuação brasileira em face do episódio das Malvinas, Celso Lafer afirma:

La densidad – pasada, presente y futura – de las relaciones de Brasil con Argentina, una potencia intermedia como nuestro país, clave para cualquier política exitosa brasileña-latinoamericana, explica por qué de parte de Brasil no hubo equidistancia. También explica la razón por la cual, en el esfuerzo diplomático de pacificación, Itamaraty no entró en el examen y en la calificación jurídica del uso de fuerza por parte de Argentina, prefiriendo dar énfasis a una evolución pacífica de la situación, sin manifestarnos sobre el hecho en sí’ [...].²⁹⁶

Assim, Lafer entende que *“Brasil valorizó su relación con Argentina y su preocupación por la región y por la paz”*, e que isso justifica satisfatoriamente a opção tomada pelo país em suas reações ao conflito bélico.²⁹⁷

Por outro lado, Lafer entende que o Brasil não tomou uma posição de alinhamento absoluto com a Argentina porque não tinha nenhuma controvérsia nas relações com o Reino Unido.²⁹⁸ A opção brasileira, portanto, foi de tentar limitar os efeitos negativos do conflito para a Argentina e para o complexo regional de segurança, fazendo-o da maneira mais transparente possível, de modo a tirar do conflito a vantagem imaterial do aumento da confiança gozada pelo Brasil no mundo e, principalmente, entre os países sul-americanos.

Lafer entende também que, a posição jurídicista defendida insistentemente, por meio de constantes apelos para que fosse cumprida a

²⁹⁵ Lafer, “La política exterior brasileña y la crisis en el Atlántico Sur”, p. 128-9.

²⁹⁶ *Ibidem*, p. 131.

²⁹⁷ *Ibidem*, p. 133.

²⁹⁸ *Ibidem*, p. 131.

Resolução 502 do Conselho de Segurança da ONU, que determinava a cessação dos combates e a retomada das negociações, foi uma posição correta do ponto de vista do interesse brasileiro, pois salvaguardava “*la tradición diplomática brasileña de condenación del uso de la fuerza*”.²⁹⁹

Outro cuidado da diplomacia brasileira durante o conflito foi o de salvaguardar discursivamente o *status quo* territorial na América do Sul, destacando as diferenças entre a situação das Malvinas – em que se invocava o princípio do *uti possidetis* – e outras situações de fronteiras na subregião. Isso se fez por meio de uma intervenção verbal do chanceler Saraiva Guerreiro na Reunião de Consulta da OEA:

[Desde 1833] nunca houvera um tratado ou um laudo arbitral ou qualquer ato jurídico formal pelo qual a Argentina tivesse reconhecido a soberania da Grã-Bretanha. E nem sequer a passagem do tempo revestiu o fato da ocupação de validade jurídica, porque o país que tinha perdido território por ação da força nunca deixou de reclamar. [...] essas circunstâncias separavam completamente o caso das Malvinas do da Guiana ou de Belize e, mais ainda, de qualquer caso da expansão portuguesa e depois brasileira, que ocupou territórios que não estavam sob efetiva jurisdição estrangeira, não conquistados pela força. Territórios ocupando *de facto* em áreas que eram, por Tordesilhas, *de jure* da Espanha, mas que nunca haviam sido ocupados. E durante gerações e gerações não houve protesto e tinha havido tratados – o Tratado de Madrid, Santo Ildefonso, etc. – em que a Espanha havia reconhecido a soberania portuguesa. Depois da independência, tratados de limites com os vizinhos e três laudos arbitrais. Então, o caso das Malvinas não tem absolutamente nada que ver com aquilo que o Brasil alegou nas negociações sobre tratados de limites no século XIX, o princípio do *uti possidetis*. Uma situação factual e legal totalmente diferente.³⁰⁰

Esse tipo de atuação resguarda de forma discreta e eficaz um dos maiores patrimônios brasileiros, que o permite buscar uma inserção cooperativa na América do Sul: a aceitação pacífica de suas fronteiras por todos os países vizinhos. Apesar do risco relativamente baixo de que a Guerra das Malvinas provocasse desagregação e reversão da ordem na América do Sul continental, a imprensa publicou à época uma entrevista com o ex-chanceler Afonso Arinos de Melo Franco afirmando que o Brasil não poderia abandonar a neutralidade no conflito e tomar partido da Argentina, “sob pena de reabrir o debate sobre todas as suas questões de fronteira, a começar com

²⁹⁹ Lafer, “La política exterior brasileña y la crisis en el Atlántico Sur”, p. 132.

³⁰⁰ Guerreiro, depoimento, fita 24, versão digitada, p. 13.

a Argentina”.³⁰¹ Assim, o cuidado da diplomacia brasileira revela uma corporação diplomática com alto nível de profissionalismo.

As críticas de Espósito Neto à atuação brasileira na Guerra das Malvinas são excessivamente rigorosas. A primeira crítica foi de incoerência da “neutralidade não-equidistante”. Para Espósito Neto, deveria ter havido uma neutralidade absoluta. Todavia, é parte do argumento dessa dissertação que as tradições não podem ser aplicadas em termos de “preto e branco”, como se fossem regras jurídicas. **Tradições são repertórios de idéias que se transformam e se combinam no momento em que são resgatadas na prática por meio de um discurso voltado para a ação.** Na ocasião da Guerra das Malvinas, estavam presentes não apenas as tradições juricista e pacifista, mas também as tradições realista, pragmática, desenvolvimentista, entre outras. Dentre as tradições do desenvolvimentismo estava a tese da cooperação necessária, já mencionada, que permitia uma tomada de posição que combinava coerentemente protestos pela interrupção das hostilidades e retomada das negociações com uma atuação na prática que manifestava a impossibilidade de ignorar o caráter desigual do conflito. Isso foi o que Celso Lafer descreveu como combinação de uma *ratio* da moderação com uma *voluntas* de transformação.³⁰² Além disso, a tradição realista pedia uma atuação voltada para a defesa do Interesse Nacional brasileiro, isto é, permitia que o conflito das Malvinas fosse pragmaticamente aproveitado para reforçar a construção de confiança na América do Sul, reforçar a nova identidade regional cooperativa que o Brasil buscava para si, e que melhor atendia seus interesses nos anos 1980 do que a imagem hostil que prevaleceu entre os países sul-americanos até a década de 1970.

Por influência da Análise do Discurso, oriunda da Lingüística, analisa-se essa política externa como uma prática discursiva. Graças ao conceito de **intertextualidade**, pode-se observar a heterogeneidade da política externa como prática discursiva, localizando as diversas tradições que foram utilizadas na sua composição.³⁰³ Não basta identificar uma só tradição para

³⁰¹ O Globo, “Afonso Arinos: Brasil perde força moral se tomar partido”, Rio de Janeiro, 25/1982.

³⁰² Lafer, “La política exterior brasileña y la crisis en el Atlántico Sur”, *passim*.

³⁰³ Norman Fairclough, *Discurso e mudança social*, tradução de Izabel Magalhães, Brasília: EdUnB, 2001.

tentar traçar sua influência sobre uma determinada política externa; é necessário encontrar todas as tradições contidas em uma determinada atuação internacional. Os eventos ideacionais, assim como os eventos materiais, incidem sobre a realidade com pesos diferentes. Ao fazer uma abordagem cognitiva do processo decisório, a omissão com relação a uma ou mais fontes cognitivas (fontes de idéias, valores e tradições), embora não necessariamente anule o valor da pesquisa histórica, pode falsear o resultado da análise. Uma mesma conduta pode parecer incoerente vista sob o prisma de uma só tradição histórica e parecer coerente sob o prisma das múltiplas tradições históricas que se combinam nas mentes dos tomadores de decisão.

A segunda crítica foi no sentido de que o Brasil poderia ter evitado uma maior repercussão do conflito das Malvinas nas organizações multilaterais, especialmente a OEA. Entendo que aí também houve excesso de rigor. Primeiro porque a iniciativa de invocar a aplicação do TIAR foi argentina. Cabia ao Brasil simplesmente reagir a ela. Segundo porque a reação brasileira de fato minimizou a repercussão prática da iniciativa argentina, propondo uma opção inteligente que combinava o apoio aos direitos argentinos, sem fazer referência ao fato da invasão.

A terceira e última crítica referiu-se ao fato de o Brasil não ter se oferecido para mediar o conflito. Essa disposição para mediar o conflito existia na diplomacia brasileira. O que não existia era a disposição das partes beligerantes de obter uma solução pacífica. Em sua exposição ao Senado, o chanceler Saraiva Guerreiro falou sobre a carência de recursos de poder disponíveis para obter uma solução pacífica: “Nós não podemos obter uma solução pacífica. A rigor, ninguém pode: o país mais poderoso da terra tentou e até agora não teve êxito”.³⁰⁴

Por fim, ao avaliar a atuação brasileira, é importante reconhecer que o objetivo de reforçar a confiança subregional foi alcançado. Primeiramente, no âmbito bilateral, a solidariedade brasileiro-argentina foi fortalecida durante o episódio.³⁰⁵ Segundo Espósito Neto, por meio do conflito, a Argentina descobriria quem eram seus verdadeiros amigos, e o Brasil era o principal

³⁰⁴ *Diário do Congresso Nacional*, 6/5/1982, p. 1396, *apud* C. Lafer, *op. cit.*, p. 126.

³⁰⁵ Guerreiro, depoimento, fita 24, versão digitada, p. 14.

deles.³⁰⁶ Depois, a atuação brasileira orientada no sentido de seguir comportando-se com transparência e respeito por suas tradições diplomáticas e de privilegiar a cooperação no relacionamento com os países da região permitiu tranqüilidade entre os países vizinhos. Um grande sucesso da diplomacia do governo Figueiredo foi aumentar a confiança no âmbito da América do Sul, construindo assim os alicerces da futura integração. Não se pode afirmar que Figueiredo tenha iniciado a integração sul-americana que depois desembocaria no Mercosul, mas pode-se dizer que forneceu uma condição *sine qua non* para que a integração viesse estabelecer-se a partir da segunda metade da década de 1980.

4.2 – RELAÇÕES BRASIL-SURINAME (1975-1985)

O Suriname é um país economicamente modesto, aparentemente pouco relevante do ponto de vista estratégico e povoado por muitas etnias cuja convivência nem sempre é muito harmoniosa. No entanto, se por um lado o potencial de ameaça militar direta que esse vizinho pode oferecer ao Brasil é muito pequeno, por outro sua eventual transformação em foco de terroristas, traficantes ou contrabandistas seria extremamente danosa para o Brasil, assim como teria sido durante a Guerra Fria a formação de um foco de comunistas. Da mesma forma, o risco de envolvimento de países extracontinentais no flanco norte do Brasil é claramente indesejável.

Desde a independência do Suriname, em 1975, até 1985, o Brasil buscou assegurar relações confiáveis com seu mais novo vizinho sem despertar protestos de hegemonia ou satelitização. O destaque vai para as relações havidas a partir de 1982, ano em que um novo golpe de Estado indicou que o Suriname poderia se tornar uma ditadura de esquerda, aliada de Cuba e da Líbia. Nesse momento, enquanto Países Baixos e Estados Unidos optaram por sufocar a rebelião surinamesa por meio do corte da ajuda financeira que davam ao país, o governo brasileiro enviou uma missão diplomática para aprofundar o diálogo e oferecer uma opção ao Suriname. Enquanto os Estados Unidos intervinham militarmente em Granada, a pouco

³⁰⁶ Espósito Neto, "A Política Externa Brasileira frente ao conflito das Falklands/Malvinas (1982)", p. 133.

mais de mil quilômetros de distância da costa surinamesa, o Brasil escolheu o caminho da cooperação para evitar a “cubanização” de seu vizinho.

4.2.1 – Suriname: breve história política e inserção internacional (1975-1985)

O Suriname é um dos países mais negligenciados na historiografia da América Latina. Algumas das mais respeitadas obras de história da América Latina contemporânea³⁰⁷ não trazem nenhuma referência à história recente do Suriname. Isso se deve basicamente a quatro motivos. O primeiro é ter apenas pouco mais de três décadas de história independente, o que explica ainda não terem surgido muitos estudos sobre o país. O segundo é ser um país de dimensões pequenas, tanto do ponto de vista territorial, quanto do populacional e do econômico, o que tende a diminuir o interesse dos pesquisadores. O terceiro é ser o único país sul-americano colonizado pelos Países Baixos, o que, por um lado, o exclui teoricamente do grupo dos países latino-americanos e, por outro, representa uma dificuldade a mais no acesso dos pesquisadores a documentos e obras originárias do país: a língua holandesa. E o quarto é não estar inserido nem no Cone Sul, nem no Norte Andino e nem propriamente no Caribe, ou seja, não fazer parte de nenhum dos grandes sub-complexos da América Latina, e integrar uma própria e diminuta circunstância geográfica, o Escudo das Guianas.

A fronteira do Suriname com o Brasil, do extremo oeste do Amapá até o norte do Pará, é de 593 km de divisores de águas³⁰⁸, fronteira seca coberta por floresta amazônica, atualmente foco de intensa movimentação transfronteiriça de criminosos ligados principalmente ao tráfico de entorpecentes e ao contrabando.³⁰⁹ Geograficamente, o país tem o privilégio estratégico de estar situado na intersecção entre Caribe, região Andina e Brasil, além de ter seu litoral completamente voltado para o Atlântico Norte, o que o coloca numa posição vantajosa para as relações com a Europa e os

³⁰⁷ Como a *História da América Latina* de Túlio Halperin Donghi (2005) e a *História da América Latina* organizada por Leslie Bethell (2001).

³⁰⁸ Ministério das Relações Exteriores (MRE), Brasil. “Divisão de Fronteiras”, página da internet capturada no endereço <http://www2.mre.gov.br/daa/df.htm#item16>, no dia 19/6/2008.

³⁰⁹ Argemiro Procópio, “A Amazônia caribenha”, *Revista Brasileira de Política Internacional* 50 (2), 2007, p. 98.

Estados Unidos. Tem um território de 163.265 km², pouco maior que o estado do Acre e pouco menor que o estado do Paraná, e uma população de 497.961 habitantes³¹⁰, composta por diferentes grupos étnicos, entre os quais os principais são os indianos orientais, os indonésios, os crioulos negros e os indígenas, havendo também contingentes minoritários de brancos, árabes e chineses. Mais recentemente, tem havido imigração de brasileiros para o Suriname. Estima-se que atualmente haja em torno de 50 mil brasileiros vivendo nesse país, trabalhando nos garimpos de ouro e no comércio, e já existe na capital Paramaribo um bairro brasileiro.³¹¹ A língua oficial é o holandês, mas fala-se também o inglês, o hindu e um dialeto anglo-crioulo, com traços de português, chamado surinamês ou *taki-taki* (corruptela da palavra inglesa *talk*). Em 2006, seu PIB totalizou US\$ 1,820 bilhão.³¹² A extração de bauxita é a principal atividade econômica do país, responsável por quase oitenta por cento de suas exportações.³¹³

Para evitar que esses dados sejam lidos como meras ilustrações sobre o país, convém lembrar que, segundo propostas de mensuração e comparação do poder dos Estados nacionais na América do Sul, o Suriname era o país mais fraco da região. Segundo o coronel Edmar Telesca, o “Poder Perceptível” do Suriname em 1979 era de 1,2, menor, portanto, que o da Guiana (2,7), o do Uruguai (4,5), o do Paraguai (5,6), e muito menor que o do Brasil (63,7).³¹⁴

Desde 1954, quando a então Guiana Holandesa obteve autonomia interna e organizou-se em um sistema partidário de base étnica, 90% das exportações do país tinham origem numa só empresa binacional norte-

³¹⁰ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Brasil. “Países@”, página com dados estatísticos de todos os países do mundo, capturada no endereço <http://www.ibge.gov.br/paisesat>, no dia 15/7/2008.

³¹¹ British Broadcasting Corporation (BBC), “Suriname, um país distante do Brasil”, emissão radiofônica publicada na internet, capturada no endereço <http://noticias.uol.com.br/bbc/2008/03/14/ult2363u9730.jhtm>, no dia 14/3/2008.

³¹² IBGE, *op. cit.*

³¹³ Nova Enciclopédia Barsa, *Datapédia e Atlas*, Rio de Janeiro; São Paulo: Encyclopaedia Britannica do Brasil Publicações Ltda., 1996.

³¹⁴ Edmar Telesca, *apud* Almeida Mello, *Argentina e Brasil*, p. 155-163. “Poder Perceptível” é uma expressão criada por Ray Cline para mensurar o poder de um país. Segundo a fórmula desse autor, o “poder perceptível” é o resultado da combinação de diversas variáveis: massa crítica (tamanho do território e da população), capacidade econômica (Produto Nacional Bruto combinado com a produção de energia, minérios críticos, poderio industrial, produção de alimentos e comércio exterior), capacidade militar, bem como as manifestações abstratas do poder (a estratégia e a vontade nacionais).

americana e holandesa, a Suralco (Surinam Aluminium Company). A autonomia política não se refletiu em independência econômica. Mesmo assim, o nacionalismo surinamês apenas começou a emergir na década de 1970. Em 1973, greves e manifestações violentas beirando a guerra civil marcaram o fim da coalizão política crioula-hindustani. O clima de insegurança provocou a fuga de indústrias estrangeiras, intensificando os problemas sociais, sobretudo o desemprego. O regime do “padroado”, que consistia na “troca de um cargo de funcionário pelos votos de uma família”, não era mais capaz de suprir as necessidades de emprego do país, onde 28% da população economicamente ativa já trabalhava como funcionária pública.³¹⁵

Em 1973, venceu as eleições a coalizão liderada por Henck Arron, que incluía o nacionalista Eddy Bruma, advogado formado nos Países Baixos, partidário do “poder negro” e líder do ativismo pró-independência do Suriname. Arron foi nomeado primeiro-ministro e anunciou a independência do país para 25 de novembro de 1975. A crise social, aliada à vitória do partido crioulo nas eleições, seu grave desentendimento com o partido indiano e o anúncio da independência deram início a um êxodo de quase um terço da população da colônia, principalmente entre etnias asiáticas. Estima-se que algo entre 100 e 130 mil pessoas deixaram o Suriname rumo aos Países Baixos nos anos em torno da independência.

Não havia temor de que a proclamação de 1973 provocasse uma reação violenta na metrópole. Os holandeses eram conhecidos por sua política liberal e, especificamente em 1973, o governo de Haia era ocupado pelo socialista Den Uyl, que desejava “liquidar os restos do colonialismo holandês de maneira exemplar” e receava “ser obrigado pela Constituição a empregar o exército holandês para reprimir as perturbações internas”, como ocorrera nas Antilhas em 1969. Além disso, a enorme migração levou os Países Baixos a manter uma ajuda financeira ao Suriname no valor de US\$ 1,5 bilhão (a ser desembolsado ao longo de vários anos), a fim de permitir a criação de novos empregos e “incitar alguns surinamitas a voltar para sua terra”.³¹⁶

³¹⁵ Martin Van Traa, “O Surinã Independente”, Folha de São Paulo, São Paulo, 2/12/1975.

³¹⁶ Traa, “O Surinã Independente”. MacDonald, “Insurrection and Redemocratization in Suriname?”, p. 105-132.

O sistema político que existiu no Suriname entre 1975 e 1980 combinava diversas características. Foi constituído como uma democracia parlamentar de inspiração ocidental, mas combinava características do *apanjaht* e da democracia consorcional. O *apanjaht* era o sistema de partidos com identificação étnica e a correspondente disposição popular de votar por sua própria raça. Assim, o primeiro-ministro Henck Arron era membro do Partido Nacional do Suriname, majoritariamente crioulo, e detinha aproximadamente 31% dos votos; o Partido Reformista Progressivo, de maioria hindustani, era liderado por Jagernath Lachmon, com 37% dos votos; e o Partido Camponês Indonésio era majoritariamente composto por javaneses, e detinha aproximadamente 10% dos votos. Havia ainda partidos minoritários de esquerda, sendo o principal deles o radical Partido Revolucionário Popular, liderado por Michael Naarendorp, e o marxista-leninista Partido Nacionalista da República liderado por Eddy Bruma. A democracia consorcional, importada dos Países Baixos, consistia numa forma de governo em que as divisões étnicas ou ideológicas em sociedades plurais eram apaziguadas por meio de sistemas de proporcionalidade e compartilhamento de poder.³¹⁷

O governo de Arron, a despeito dos conflitos étnicos (especialmente entre indianos e crioulos) e da maioria apertada no Parlamento, transcorreu sem grandes percalços. O primeiro-ministro tomou medidas estatizantes como o aumento dos impostos sobre a Suralco e a compra de participações em empresas estrangeiras, bem como inscreveu o Suriname na Associação Internacional da Bauxita.³¹⁸ Em 1976, o primeiro-ministro e chanceler surinamês Henck Arron fez sua primeira visita oficial a um país estrangeiro, o Brasil, tendo sido recebido pelo chanceler Azeredo da Silveira e outros ministros de Estado.³¹⁹ Em 1977, o Suriname foi admitido na Organização dos Estados Americanos.

Em janeiro de 1980, a crise econômica e social refletiu-se numa greve de soldados do exército, que exigiam “aumento de soldos, melhores oportunidades de promoção e maior liberdade no relacionamento com os

³¹⁷ MacDonald, “Insurrection and Redemocratization in Suriname?”, p. 106.

³¹⁸ O Globo, “Rebelião de sargentos derruba Governo do Suriname”, Rio de Janeiro, 26/2/1980.

³¹⁹ *Resenha de Política Exterior do Brasil*, “Brasil recebe o primeiro-ministro e chanceler do Suriname”, RPEB, ano III, nº. IX, 1976, p. 39-44.

oficiais do Exército”.³²⁰ A resistência do governo em ceder às exigências dos suboficiais e dos soldados prolongou as tensões. Em represália à dura repressão governamental – proibição de funcionamento do sindicato dos soldados, condenação de membros do sindicato à prisão e promoção de busca no domicílio de sindicalistas num domingo (24 de fevereiro de 1980) – três sargentos do Exército lideraram entre 150 e 300 soldados numa rebelião que derrubou o poder estabelecido e provocou a fuga do primeiro-ministro Henck Arron para a Guiana Francesa, deixando um saldo de seis – na versão oficial – a quase oitenta mortos – em versões que chegaram à Guiana Francesa.³²¹ Entre as 2 e as 10 horas da manhã do dia 25 de fevereiro de 1980, os revoltosos atacaram o Quartel-General do Exército, dominaram uma canhoneira e bombardearam o Quartel-General da Polícia.³²²

Após o sucesso do levante, foram cortadas as comunicações com o exterior, ocupados todos os quartéis e desarmada a polícia civil. Em seguida, os líderes da rebelião, os sargentos Badresein Sital e Laurens Neede – auto-proclamados Conselho Militar Nacional, juntamente com os sargentos Ramons Abrahams, Denis Horb, Charles Nelson Mijanls, Stanley Joeman e Desi Bouterse e o tenente Michael Van Rey – publicaram um comunicado em nome dos revoltosos, em que garantiam o respeito aos princípios democráticos e do interesse geral da população do Suriname, e ao mesmo tempo pediam ao povo a obediência às ordens do Conselho.³²³ No dia seguinte, pela televisão, “os sargentos prometeram criar uma junta civil” o mais rápido fosse possível.³²⁴ No dia 28 de fevereiro, o sargento Neede confirmou a suspensão por tempo indeterminado das eleições marcadas para o dia 27 de março de 1980.

A “rebelião dos sargentos”, como ficou conhecido o episódio, foi um golpe militar sem qualquer semelhança com os golpes que caracterizaram a política latino-americana desde 1960. Não tinha caráter revolucionário,

³²⁰ O Globo, “Rebelião de sargentos derruba Governo do Suriname”, Rio de Janeiro, 26/2/1980.

³²¹ Jornal do Brasil, “Suriname suspende eleições e não diz quando serão feitas”, Rio de Janeiro, 29/2/1980.

³²² Jornal do Brasil, “Suriname sob censura é controlado por sargentos”, Rio de Janeiro, 27/2/1980.

³²³ Jornal do Brasil, “Sargentos dão golpe e tomam poder em Suriname”, Rio de Janeiro, 26/2/1980. O Globo, “Sargentos prometem entregar o poder aos civis no Suriname”, Rio de Janeiro, 27/2/1980.

³²⁴ Jornal do Brasil, “Suriname sob censura é controlado por sargentos”, Rio de Janeiro, 27/2/1980.

tampouco reacionário. Não partiu de preocupações relacionadas à Guerra Fria. Não seguiu a lógica das doutrinas de segurança inspiradas nos Estados Unidos, nem de alinhamentos à União Soviética. Foi um levante militar provocado por questões exclusivamente internas, quase que limitadas ao espectro das relações da classe militar com o governo. Mas o caráter não-ideológico do levante não era evidente para a comunidade internacional. Os Estados Unidos estavam preocupados nessa época com a disseminação de revoluções marxistas na América Central e no Caribe. A Revolução Sandinista logrou tomar o poder em 1979 na Nicarágua, reanimando o movimento revolucionário também em El Salvador.³²⁵ Jamaica e Granada estavam se aproximando de Cuba em 1980. No norte da América do Sul, ao lado do Suriname, a Guiana servira de “ponto de reabastecimento de aviões cubanos a caminho de Angola”. Os norte-americanos cogitaram estabelecer uma base da OTAN em alguma das colônias insulares holandesas.³²⁶ Com a reversão da ordem constitucional, o Suriname poderia se tornar um foco de instabilidade na América do Sul.

O presidente Johan Ferrier, que no regime parlamentarista surinamês representava mais uma autoridade moral que política, inicialmente foi mantido no posto, compondo o governo com membros de partidos minoritários de esquerda e partidos da oposição. Os três antigos partidos do *apanjaht*, desacreditados entre os novos governantes militares, foram banidos. O poder passou a ser exercido de fato pelo Conselho Nacional Militar.

Em agosto de 1980, um segundo golpe – dirigido pelo agora tenente-coronel, Comandante do Exército e chefe do Conselho Nacional Militar, Desi Bouterse – depôs o presidente Ferrier e o substituiu por Henk Chin-A-Sen, que ocupava até então o cargo de primeiro-ministro.³²⁷

Afirmou-se que o principal objetivo do golpe de agosto era “alijar do Governo pessoas favoráveis a Cuba”.³²⁸ Mas essa afirmação mal-esconde a complexidade da situação. Primeiro, porque a presença da esquerda no

³²⁵ Atkins, *Latin America and the Caribbean in the International System*, p. 309.

³²⁶ Newton Carlos, “Geopolítica para os sargentos do Suriname”, *Correio Braziliense*, Brasília, 28/2/1980.

³²⁷ O Globo, “Sindicalista pode integrar o novo governo do Suriname”, Rio de Janeiro, 3/3/1980; *Jornal do Brasil*, “Militares tiram Presidente e controlam o Suriname”, Rio de Janeiro, 6/2/1982.

³²⁸ *Jornal do Brasil*, “Militares tiram Presidente e controlam o Suriname”, Rio de Janeiro, 6/2/1982.

governo era necessária para que se pudesse contar com parceiros civis e estabelecer legitimidade popular. Segundo porque o principal objetivo do golpe era mesmo fortalecer e consolidar a presença dos militares no governo.³²⁹ E terceiro porque o próprio Bouterse se mostraria simpático ao socialismo cubano nos anos seguintes, de maneira que não se sabe ao certo se o que houve foi uma mudança na orientação ideológica de Bouterse, simples oportunismo pragmático ou se o comunicado foi apenas uma mentira utilizada para justificar a deposição de Ferrier.

Assim, o período entre 1980 e 1982 foi de consolidação dos militares no poder e eliminação de rivais.³³⁰ Essa fase intermediária incluiu o desmantelamento de um golpe organizado pelo vice-presidente deposto André Haakmat em 1981, e encerrou-se com dois novos golpes de estado em 1982, o primeiro, bem sucedido e o segundo, não.

No dia 4 de fevereiro de 1982, antes do segundo aniversário da rebelião dos sargentos, os militares surinameses, liderados mais uma vez pelo Comandante do Exército Desi Bouterse, depuseram o presidente Chin-A-Sen. A presidência da República passou a ser exercida interinamente por Bouterse. Embora Chin-A-Sen ocupasse apenas um cargo decorativo – o poder estava nas mãos de Bouterse e seus aliados militares desde 1980³³¹ –, o clima político no país, poucos dias antes do golpe, parecia estável. O presidente Chin-A-Sen contava com apoio popular e sindical, e os diplomatas brasileiros servindo em Paramaribo não perceberam qualquer anormalidade. Poucos dias antes do golpe – no dia 25 de janeiro de 1982 –, o chanceler brasileiro, Saraiva Guerreiro, havia visitado o Suriname e fora recebido conjuntamente pelo presidente Chin-A-Sen e pelo coronel Bouterse sem que houvesse nenhuma animosidade aparente.³³² Os motivos do golpe de 4 de fevereiro foram os desentendimentos entre o Conselho Nacional Militar e o presidente quanto à orientação pró-socialista e do estreitamento dos laços com Cuba, defendidos

³²⁹ MacDonald, “Insurrection and Redemocratization in Suriname?”, p. 108.

³³⁰ *Ibidem*, p. 108.

³³¹ Guerreiro, depoimento, fita 28, versão digitada, p. 5. MacDonald, *op. cit.*, p. 108. Folha de S. Paulo, “Forças Armadas do Surinã dão golpe e assumem poder”, São Paulo, 6/2/1982.

³³² Jornal do Brasil, “Militares tiram Presidente e controlam o Suriname”, Rio de Janeiro, 6/2/1982.

por Bouterse, bem como quanto ao retorno das eleições diretas, defendido por Chin-A-Sen.³³³

O segundo golpe partiu do mesmo grupo reacionário que tentou tomar o poder em 1981. Eram dissidentes da rebelião dos sargentos, insatisfeitos com os rumos que o país vinha tomando, sobretudo com a orientação socialista e neutralista imposta por Bouterse. No dia 11 de março de 1982, oficiais direitistas chefiados pelos tenentes Surendre Rambocus e Henri Gorre e pelo sargento-major Wilfred Hawker anunciaram ter deposto o governo esquerdista do Suriname. Mas o presidente conseguiu escapar e reuniu suas forças nos arredores da capital, preparando uma eficaz contra-ofensiva. No dia 15 de março, Bouterse já tinha retomado o poder após haver capturado e fuzilado o sargento-major Hawker.³³⁴

Em 1º de abril de 1982, foi empossado um novo governo civil, liderado pelo primeiro-ministro Henry Neyhorst. Após uma série de greves e protestos contra a orientação considerada excessivamente esquerdista do governo, o coronel Desi Bouterse voltou a assumir o controle absoluto do Suriname em 8 de dezembro de 1982.³³⁵ Ocorreu então, na semana seguinte, outro fato marcante, que ficou conhecido como o “massacre de dezembro”. Quinze líderes da oposição foram fuzilados pelo governo de Bouterse. Trinta-e-seis outros opositores foram assassinados sob alegação de estarem tentando escapar da prisão.³³⁶ O regime impôs um rigoroso toque de recolher, censurou a imprensa e interrompeu as comunicações com o exterior.

A repressão no Suriname, segundo testemunhos, contava com a participação de agentes cubanos e nicaragüenses. Na Europa e nos Estados Unidos, surgiram preocupações de que o Suriname pudesse se transformar em “uma ‘cabeça de ponte’ cubana para ameaçar as Antilhas Holandesas, no Caribe, a Guiana, a Venezuela e o próprio Brasil”.³³⁷ As mortes de dezembro

³³³ Edward Dew, “Suriname Tar Baby: The Signature of Terror”, *Caribbean Review* 12 (1), 1983, p. 4; O Globo, “Militares do Suriname afastam premier civil”, Rio de Janeiro, 6/2/1982.

³³⁴ Dew, *op. cit.*, p. 4. Correio Braziliense, “Golpe militar tem êxito em Suriname”, Brasília, 12/3/1982. O Globo, “Esquerda foi deposta no Suriname, dizem rebeldes”, Rio de Janeiro, 12/3/1982. Jornal da Tarde, “O fim do golpe no Suriname”, 15/3/1982. Folha de S. Paulo, “No Surinã, um sargento lidera golpe de Estado”, São Paulo, 12/3/1982.

³³⁵ Dew, *op. cit.*, p. 4-5. Folha de S. Paulo, “No Surinã, Exército assume plenos poderes”, São Paulo, 9/12/1982.

³³⁶ Dew, *op. cit.*, p. 6.

³³⁷ O Globo, “Repressão no Suriname: Cuba e Nicarágua acusadas”, Rio de Janeiro, 14/12/1982.

de 1982 marcam o fim da fase de consolidação de Desi Bouterse no poder e o início de um governo autoritário que apenas se encerraria em 1986.

O massacre de dezembro provocou reações intensas no meio internacional. Os Países Baixos suspenderam prontamente o remanescente da ajuda financeira prometida em 1975, que ainda contava US\$ 750 milhões e que representava aproximadamente um terço do PIB surinamês. Os Estados Unidos também suspenderam a ajuda econômica de US\$ 1,5 milhão que davam ao país.³³⁸

Entre 1980 e 1982, os observadores internacionais acreditavam que o país estava passando por uma guinada rumo à esquerda. Em diversas circunstâncias, Bouterse afirmou que transformaria o Suriname em um país socialista e revolucionário e conduziu as relações internacionais do Suriname para um novo formato. Desapareceu a quase-exclusividade de relações com a antiga metrópole, os Países Baixos, e com a superpotência capitalista, os Estados Unidos, em favor de uma diversificação de contatos, sobretudo com representantes da esquerda latino-americana. Foram estabelecidas relações com os sandinistas na Nicarágua, com Cuba e com o movimento *New Jewel* em Granada. A Líbia também intensificou sua atuação no Suriname.³³⁹

Os holandeses, cuja reação em 1980 fora apenas de desapontamento, foram duros após o massacre de 1982. Suspenderam a ajuda financeira e se mantiveram comprometidos com a democratização do Suriname, em oposição a Bouterse. Com efeito, a perspectiva de liberação dos US\$ 750 milhões restantes da ajuda prometida em 1975 era uma forte motivação para os opositores de Bouterse no Suriname. Os Estados Unidos se mantiveram afastados. Embora tenham cogitado promover um golpe para depor Bouterse, acabaram dando preferência às atuações holandesa, brasileira e francesa que, do ponto de vista americano, serviam bem aos seus interesses.³⁴⁰

Os líbios chegaram a manter uma missão de aproximadamente cem instrutores militares. Acreditava-se que a Líbia poderia mandar tropas, caso o

³³⁸ MacDonald, "Insurrection and Redemocratization in Suriname?", p. 109. O Globo, "Repressão no Suriname: Cuba e Nicarágua acusadas", Rio de Janeiro, 14/12/1982. Jornal do Brasil, "Esquerdização e repressão no Suriname preocupam EUA", Rio de Janeiro, 26/12/1982.

³³⁹ MacDonald, *op. cit.*, p. 118.

³⁴⁰ *Ibidem*, p. 117-118.

governo de Bouterse fosse desafiado por potências estrangeiras. O Suriname era considerado estratégico para os líbios em razão de sua vizinhança com a Guiana Francesa e sua proximidade com o Caribe, onde haviam grandes interesses norte-americanos e franceses. A presença líbia foi intensificada entre 1983 e 1986. Vale lembrar que a Líbia era considerada um inimigo perigoso do Ocidente capitalista, e colaborou com atividades terroristas contra pessoal norte-americano na Alemanha Ocidental, provocando a retaliação dos Estados Unidos com um ataque a Trípoli em 1986.³⁴¹ Nicaragüenses e cubanos também intensificaram suas relações com o Suriname em 1982. Os sandinistas da Nicarágua enviaram em torno de trinta a cinquenta especialistas em logística e comunicações para organizar os “comitês populares” organizados pelo regime de Bouterse e criar uma milícia popular. Cuba foi um centro de treinamento de membros do partido de esquerda surinamês, o Partido Revolucionário do Povo (RVP). Cogita-se que tenha havido uma presença de quinhentos cubanos no Suriname, e que eles tenham sido os responsáveis pelas execuções de dezembro de 1982.³⁴² Observadores internacionais afirmaram que o Suriname estava caminhando para um regime comunista ao estilo cubano.³⁴³ Segundo observadores diplomáticos brasileiros, não houve chegada de professores, técnicos agrícolas, enfermeiros ou outros quadros cubanos: “claramente Cuba não optou, por enquanto ao menos, por dar ao Suriname uma assistência maciça, a exemplo do que fez em outros países”. Não obstante, a conclusão “tentativa” extraída destas “informações” (referidas assim mesmo com aspas no original) foi a seguinte: “Cuba está desenvolvendo aqui uma estratégia original e tentativa que visa a induzir, cirurgicamente, o Suriname a se transformar em República Popular”.³⁴⁴

Desde o começo, mas principalmente após 1982, Desi Bouterse não mostrou ter um projeto estratégico claro para a inserção internacional do Suriname. Macdonald descreve a orientação internacional surinamesa sob Bouterse: *“the ‘revolution’ followed an erratic course between the Left and the*

³⁴¹ MacDonald, “Insurrection and Redemocratization in Suriname?”, p. 114.

³⁴² O Globo, “Repressão no Suriname: Cuba e Nicarágua acusadas”, Rio de Janeiro, 14/12/1982.

³⁴³ O Estado de São Paulo, “Diplomatas confirmam ação de cubanos no Suriname”, São Paulo, 22/12/1982.

³⁴⁴ Centro de Informações do Exterior (CIEX), Ministério das Relações Exteriores (MRE), Brasil, informe secreto CIEX nº. 014/83, 24/2/1983.

Right, complete with linkages, at various times or simultaneously, with Cuba, Brazil, and Lybia".³⁴⁵

O "movimento errático" da política externa surinamesa deve ser explicado, à moda da Escola Francesa de história das relações internacionais³⁴⁶, com recurso às forças profundas e aos homens de Estado.³⁴⁷ Entre as forças profundas deve-se destacar: (1) as constantes tensões étnicas, herança do projeto colonizador neerlandês; (2) a dependência econômica da produção e exportação de bauxita; e (3) a adoção do autoritarismo como regime de governo.

Sobre o primeiro ponto, não há muito o que explicar. A força das identidades étnicas – o sentimento de pertencer a um determinado grupo racial – sobrepujando a identidade nacional no Suriname dessa época, trouxe um poderoso fator de instabilidade ao país.

Quanto à dependência da bauxita, a renda oriunda do extrativismo mineral provoca efeitos sociais e econômicos danosos, conhecidos como "doença holandesa". As enormes margens de lucro do extrativismo superam facilmente outras fontes de renda. O câmbio é apreciado, favorecendo as importações de bens de consumo e prejudicando outros setores de exportação. Os setores agrícola e industrial entram em declínio, tornando a economia cada vez mais dependente do setor extrativista mineral e emulando comportamentos de *rent-seeking*.³⁴⁸ Além disso, como o setor extrativista é intensivo em utilização de capital, ele provê poucos empregos e poucas conexões com o restante da economia.³⁴⁹ O Suriname sofre, portanto, com uma "maldição da bauxita", semelhante à "maldição do petróleo" que acomete muitos países africanos. Os resultados sociais, no período estudado, foram o inchaço do setor

³⁴⁵ MacDonald, "Insurrection and Redemocratization in Suriname?", p. 109.

³⁴⁶ Jean-Baptiste Duroselle, *Todo império perecerá: Teoria das Relações Internacionais*, tradução de Ane Lize Spaltemberg de S. Magalhães, Brasília: EdUnB, 2000.

³⁴⁷ Edward Dew propõe uma explicação que combina elementos dos sistemas de causalidades – e.g. o regime autoritário – e de finalidades – e.g. a paranóia do chefe-de-Estado. Segundo Dew, "*Bouterse's commandos [can be seen] as fundamentally pragmatic power-seekers succumbing to the paranoia that all illegitimate leaders are heir to*" (Dew, "Suriname Tar Baby", p. 7).

³⁴⁸ *Rent-seeking* é uma expressão correntemente utilizada na literatura de economia política internacional que designa o comportamento de busca de obtenção ou preservação de renda através de meios políticos, em vez de meios economicamente saudáveis como o trabalho ou a inovação empreendedora (Anne O. Krueger, "Government Failures in Development", *Journal of Economic Perspectives* 4 (3), 1990, p. 9-23).

³⁴⁹ Philippe Copinschi, "Governance in African Oil-Producing Countries: State, Multinational Companies and Civil Society Organizations", *Cena Internacional* 9 (1), 2007, p. 126.

governamental, com mais de um quarto da população economicamente ativa empregada no funcionalismo público; a adoção de práticas políticas pervertidas, como o já mencionado regime do “padroado” – uma espécie de *rent-seeking*; e, finalmente, a exacerbação das disputas por renda e sua tradução em movimentos sociais violentos, como a rebelião dos sargentos, cujo objetivo mal-disfarçado era, em última análise, a obtenção pela força das vantagens escassas oriundas da renda do extrativismo da bauxita.

O regime autoritário também é um aspecto essencial dentro do sistema de causalidades que ajuda a explicar as relações internacionais do Suriname. Segundo Gaddis, esse regime de governo atrapalha a formulação de uma política externa condizente com a realidade, porque os atores governamentais se sentem pouco à vontade para contrariar o chefe-de-Estado, mesmo que se apercebam de seus erros, produzindo assim um processo irracional de tomada de decisões.³⁵⁰ No caso de Bouterse, o assassinato não apenas de opositores mas também de ex-colaboradores de seu regime criou um clima pouco favorável à expressão de opiniões contrárias, e ajudou a produzir um governo esquizóide.

Quanto à psicologia de Desi Bouterse, existem mais dúvidas que certezas. É possível que se trate de uma personalidade psicótica – o que não é raro entre ditadores – a julgar por fatos como sua ameaça de inundar a capital Paramaribo explodindo a represa a jusante, caso ele fosse derrotado pelas forças rebeldes³⁵¹, além dos testemunhos de que o ditador executou pessoalmente alguns de seus inimigos.³⁵² Mas é também possível que sua aparente irracionalidade fosse parte de um projeto pragmático destinado a conseguir no exterior os insumos financeiros para sua manutenção no poder, em substituição às verbas que acabara de perder dos Países Baixos e dos Estados Unidos. Assim, à moda da “equidistância pragmática” praticada pelo Brasil durante a Segunda Guerra Mundial³⁵³, é possível que Bouterse tenha se aproveitado da Guerra Fria e das animosidades entre Brasil de um lado e Cuba

³⁵⁰ John Lewis Gaddis, *We Now Know: Rethinking Cold War History*, Oxford: Oxford University Press, 1997, p. 506.

³⁵¹ MacDonald, “Insurrection and Redemocratization in Suriname?”, p. 119.

³⁵² Dew, “Suriname Tar Baby”, p. 4; O Estado de S. Paulo, “Bouterse matou dois de seus opositores”, São Paulo, 5/6/1983.

³⁵³ Cervo e Bueno, *História da política exterior do Brasil*, p. 250.

e Líbia do outro, para tentar obter vantagens destinadas ao sucesso de seu projeto pessoal de poder.

4.2.2 – Brasil: política externa para o Suriname antes de Figueiredo (1975-1979)

Em 1975, o Brasil vivia um momento de otimismo, dosado pelas preocupações com o preço do petróleo. Após ostentar por vários anos seguidos taxas de crescimento econômico superiores a 10% ao ano, que levaram o Brasil à posição de oitava maior economia mundial, a crise do petróleo de 1971 vinha surtindo efeitos perniciosos na balança de pagamentos brasileira, ameaçando o projeto nacional-desenvolvimentista de industrialização apoiada por investimentos estatais. Esse novo cenário impôs transformações à atuação internacional brasileira.

Ao assumir a presidência em 1974, o general Ernesto Geisel deu início à política externa que chamou de *Pragmatismo Responsável*. A nova política externa representou a ultimação da “mudança de ênfase da área de segurança para a área de desenvolvimento”.³⁵⁴ Duas diretrizes dominaram a orientação externa brasileira: assegurar o fornecimento de petróleo e garantir mercados de exportação para os produtos brasileiros. Seus reflexos na prática foram a adoção de uma postura favorável à Palestina no seu conflito com Israel, a redução da intensidade das relações com a África do Sul e o abandono do apoio ao colonialismo português, com o imediato reconhecimento da independência de Angola em 1975, o reatamento de relações diplomáticas e comerciais com a China Popular, a abstenção na votação quanto ao reingresso de Cuba na Organização dos Estados Americanos.³⁵⁵

O grupo de militares conservadores conhecido como a “linha-dura” fez oposição ao reatamento das relações com a República Popular da China e ao reconhecimento da independência de Angola, e sua presença influenciou na postura do Brasil quanto ao reingresso de Cuba na OEA. Ainda era forte entre esses militares a doutrina das “fronteiras ideológicas”, segundo o qual o conceito de soberania “não mais se fundaria em limites e fronteiras geográficas

³⁵⁴ Vizentini, *Política externa do regime militar brasileiro*, p. 206.

³⁵⁵ Pinheiro, *Foreign policy decision-making under the Geisel government*.

dos Estados e sim no caráter político e ideológico dos regimes”.³⁵⁶ Assim sendo, os Estados americanos deviam intervir em qualquer outro país do continente para manter afastada a ameaça comunista. Com base nessa divisão, o Brasil deveria ter relações apenas com os países do mundo ocidental-capitalista, deixando de lado os países comunistas. A grande conquista do presidente Geisel em matéria de política externa foi tê-la libertado da “camisa de força ideológica que dificultara [...] a diversificação das relações do Brasil”³⁵⁷, permitindo ao País comportar-se da maneira que fosse mais conveniente do ponto de vista do projeto nacional-desenvolvimentista.

Assim, livre da doutrina das fronteiras ideológicas, o Brasil pôde começar a libertar-se da pecha de imperialista, subimperialista, ou aliado-chave dos Estados Unidos no subcontinente. A atuação continental do governo brasileiro durante os governos de Castelo Branco, Costa e Silva e Médici – a participação na intervenção norte-americana na República Dominicana (1965), a “Operação Trinta Horas”, que programava a invasão do Uruguai caso vencessem as eleições as forças de esquerda (1971), o envolvimento nos golpes de estado na Bolívia (1973) e no Chile (1973) – levava os vizinhos latino-americanos a agudas desconfianças. Assim, nos governos de Geisel e Figueiredo, “o Brasil procurava desfazer a imagem de uma pretensa hegemonia perseguida no continente”.³⁵⁸ Estava aberto o caminho para uma relação mais cooperativa com a América do Sul.

Especificamente a região das Guianas passou a receber maior atenção do governo brasileiro, na década de 1970, em grande parte devido às doutrinas de geopolítica formuladas na Escola Superior de Guerra (ESG), por Golbery do Couto e Silva, Mário Travassos, Carlos de Meira Mattos, entre outros, que destacavam a necessidade de proteger as fronteiras e ocupar a Amazônia. Notadamente o trabalho do general Meira Mattos, sugeria substituir a rivalidade do Brasil com a Argentina por uma relação mais cooperativa, o que

³⁵⁶ Moniz Bandeira, *Brasil, Argentina e Estados Unidos*, p. 386.

³⁵⁷ Pinheiro, *Política externa brasileira*, p. 45.

³⁵⁸ Shiguenoli Miyamoto, “Diplomacia e militarismo: o Projeto Calha Norte e a ocupação do espaço amazônico”, *Revista Brasileira de Ciência Política* 1 (1), 1989, p. 147.

liberaria recursos para que o Brasil se concentrasse na defesa da região Norte.³⁵⁹

A política externa brasileira de apoio à descolonização permitiu o pronto reconhecimento da independência do Suriname pelo governo Geisel.³⁶⁰ O primeiro contato oficial entre os dois países foi a visita do primeiro-ministro e chanceler surinamês Henck Arron, de 21 a 25 de julho de 1976. Nessa ocasião, o chanceler brasileiro Azeredo da Silveira ressaltou a importância dos princípios da integridade territorial dos Estados e o da inviolabilidade de suas fronteiras³⁶¹, eliminando assim a chance de reclamações futuras por parte do Suriname com relação à fronteira com o Brasil. Foram assinados, nessa ocasião, os primeiros tratados bilaterais: um Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio, um Convênio de Intercâmbio Cultural e um Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica. Foi instituída uma comissão mista Brasil-Suriname, para analisar os meios necessários a aumentar o intercâmbio comercial bilateral e a cooperação econômica, técnica e científica entre ambos.

O Suriname também apareceu na política externa de Geisel em razão do Tratado de Cooperação Amazônica, assinado em 1978, juntamente com Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela e Guiana. Para o Brasil, era interessante aproximar-se dos vizinhos do Norte porque a maioria dos países amazônicos possuía reservas de petróleo e potencial para se tornar consumidor de produtos industrializados brasileiros. Uma análise mais detida permite observar uma grande gama de objetivos que a diplomacia brasileira esperava alcançar com o tratado. Um deles era trazer para as discussões a Guiana e o Suriname, “tirando-as do isolamento a que estavam submetidas como ex-colônias”.³⁶²

Mas com o Tratado de Cooperação Amazônica a diplomacia brasileira pretendia também melhorar as relações bilaterais com os países vizinhos, diminuir o risco de intervenção de potências extracontinentais na Amazônia, afastar temores quanto ao suposto expansionismo brasileiro e, enfim, adquirir aliados mais próximos (ou oponentes menos unidos) que

³⁵⁹ Kelly, “Geopolitical Themes in the Writings of General Carlos de Meira Mattos of Brazil”, p. 459.

³⁶⁰ Vizeitini, *Política externa do regime militar brasileiro*, p. 230.

³⁶¹ *Resenha de Política Exterior do Brasil*, “Brasil recebe o primeiro-ministro e chanceler do Suriname”, RPEB, ano III, nº. IX, 1976, p. 41.

³⁶² Miyamoto, “Diplomacia e militarismo”, p. 149-150.

permitissem ao Brasil uma base continental sólida para sua política externa independente.³⁶³

Para Celso Lafer, a proposta do pacto amazônico tinha por objetivo criar um clima cooperativo na bacia amazônica de modo a balancear as dificuldades sustentadas com a Argentina em torno da questão de Itaipu.³⁶⁴ Havia mais de dez anos que os argentinos buscavam retardar a instalação da usina, porque entendiam que esse era um passo significativo na consolidação do Brasil como principal potência da América do Sul. A Argentina se utilizava de argumentos jurídicos que beneficiavam países, como ela, situados a jusante de rios internacionais. Em razão da resistência argentina, o chanceler brasileiro Azeredo da Silveira “escolheu fortalecer seus argumentos jurídicos na questão dos rios mediante a melhoria dos laços políticos e econômicos com aqueles países nos quais o Brasil tem uma posição a jusante”, que eram exatamente os países amazônicos.³⁶⁵

A solução do contencioso da Bacia do Prata, pelo presidente Figueiredo em 1979, permitiu ao Brasil aprofundar a nova orientação sul-americana da política externa brasileira, timidamente iniciada no governo Geisel.

4.2.3 – Figueiredo: um exercício de segurança sob a diretriz desenvolvimentista

Em 1979, junto com a posse do presidente João Figueiredo no Brasil, tiveram início transformações no cenário internacional que desfavoreceram gravemente a posição do País no mundo. Como visto no Capítulo 2, desde a primeira crise do petróleo de 1971, países subdesenvolvidos importadores líquidos de petróleo, como o Brasil, “tiveram de endividar-se para continuar a sustentar o nível de atividade”. Entretanto, antes de 1979, os petrodólares abundantes tinham mantido os juros internacionais a taxas praticamente negativas. Quando uma nova crise do petróleo assolou o planeta em 1979, o desequilíbrio nas balanças de pagamentos dos Estados Unidos e da América Latina provocou “a elevação descomunal das taxas de

³⁶³ Ferris, “The Andean Pact and the Amazon Treaty”, p. 161.

³⁶⁴ Celso Lafer, “Política exterior brasileira: balanço e perspectivas”, *Dados* 22, 1979, p. 56.

³⁶⁵ Spektor, “Ruptura e legado”, p. 95.

juros (agora flutuantes) dos empréstimos contraídos em dólar, com terríveis conseqüências para os tomadores”. As taxas de juros atingiram picos de 21% ao ano a partir de 1979, o que teve efeitos avassaladores para a balança de pagamentos brasileira.³⁶⁶

A eleição do republicano Ronald Reagan em 1980 para a presidência dos Estados Unidos levou à intensificação das hostilidades com a União Soviética. Para a América Latina, isso representou a retomada do enfoque ideológico dos conflitos e o abandono das tentativas de Diálogo Norte-Sul pelos Estados Unidos. As gestões norte-americanas na Nicarágua e em Granada demonstraram que os Estados Unidos não tinham pudores de utilizar meios militares para combater a ascensão de governos de esquerda no subcontinente.

Assim, a interrupção da *détente* e a acirramento do conflito ideológico Leste-Oeste promovidos pelo presidente dos Estados Unidos a partir de 1981, aliados à crise e ao desmantelamento do movimento terceiro-mundista, puseram fim às tentativas de diálogo Norte-Sul e às políticas reivindicatórias que se baseavam nessa divisão vertical do mundo.³⁶⁷

Nesse contexto que impelia a pensar as relações internacionais em termos de segurança, o desafio da diplomacia brasileira do período era prosseguir com a substituição da segurança pelo desenvolvimento como tema prioritário no âmbito interno, substituição essa iniciada com sucesso no governo do presidente Geisel. Era indispensável lidar adequadamente com os riscos de subversão interna, exportação de revoluções comunistas ou explosão de conflitos convencionais que pudessem trazer o conflito Leste-Oeste para o território da América do Sul e, ao mesmo tempo, fazê-lo de uma tal maneira que deixasse clara a opção brasileira por pensar as relações internacionais em termos de cooperação para a promoção do desenvolvimento.

É exatamente nessa encruzilhada que se situam as relações bilaterais entre Brasil e Suriname do período. A alteração anormal da ordem política surinamesa que teve início com a “rebelião dos sargentos” em 1980 e se consolidou com o “massacre de dezembro” de 1982, trouxe consigo um potencial de radicalização à esquerda. Além disso, a reação da comunidade

³⁶⁶ Almeida, “As duas últimas décadas do século XX”, p. 116.

³⁶⁷ Sennes, *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80*, p. 66-73.

internacional aos eventos de 1982 – suspensão da ajuda financeira pelos Países Baixos e pelos Estados Unidos – forçou o Suriname a buscar outras fontes de recursos, ainda que fosse preciso flertar com países comunistas.

Após o golpe de 1980, o governo brasileiro manteve sua posição tradicional de não-intervenção em assuntos internos de outros países.³⁶⁸ A Venezuela, a título de comparação, imediatamente manifestou por meio de seu chanceler que “não [considerava] positiva a interrupção da ordem democrática no Suriname” e que poderia suspender a assistência que dava ao país.³⁶⁹

Durante 1981, o Brasil manteve relações normais com o Suriname. A rebelião dos sargentos apenas aumentou a atenção da diplomacia brasileira com relação ao país. No início de 1982, ainda sob a presidência de Henck Chin-A-Sen, o chanceler brasileiro Saraiva Guerreiro promoveu uma visita oficial ao Suriname. Em 25 de janeiro de 1982, Saraiva Guerreiro discursou em Paramaribo. O chanceler começou seu discurso descrevendo o contexto internacional e criticando a postura militarista dos Estados Unidos, ao estender automaticamente o conflito Leste-Oeste à América Latina:

O panorama internacional se caracteriza, na atualidade, pela exacerbação dos conflitos, pela sucessão de crises e pelo recrudescimento das confrontações, em prejuízo da convivência harmoniosa e pacífica entre os povos. A cooperação internacional para o desenvolvimento é posta em plano secundário com relação a concepções centradas nos conceitos de segurança e poder. [...] Tensões provenientes de outras regiões são transferidas a áreas do Terceiro Mundo, agravando freqüentemente a resolução de problemas regionais. Intensifica-se a corrida armamentista, [...] com um desperdício insano de recursos tão necessários à correção dos desequilíbrios econômicos internacionais.³⁷⁰

Também está contida nesse discurso a “tese da cooperação necessária”, segundo a qual a superação do subdesenvolvimento era a maneira mais eficaz de integrar países pobres ao esforço de proteção do hemisfério americano contra a subversão comunista. Assim, a promoção do desenvolvimento era essencial à segurança continental e poderia evitar a posterior intervenção nos países que, impulsionados por forças sociais

³⁶⁸ O Globo, “Rebelião de sargentos derruba Governo do Suriname”, Rio de Janeiro, 26/2/1980.

³⁶⁹ O Globo, “Sargentos prometem entregar o poder aos civis no Suriname”, Rio de Janeiro, 27/2/1980.

³⁷⁰ *Resenha de Política Exterior do Brasil*, “Os entendimentos do chanceler brasileiro com o Suriname e com a Guiana”, RPEB nº. 32, 1982, p. 61-62.

internas, acabassem adotando o caminho da revolução e fossem cooptados pela estratégia global da União Soviética.

Saraiva Guerreiro prossegue seu discurso afirmando, implicitamente, que o Brasil pretendia adotar a tese da cooperação necessária nas suas relações com os países vizinhos:

Estamos permanentemente dispostos a renovar nossos esforços em favor do estabelecimento de uma ordem internacional caracterizada pelas relações de cooperação, e não de poder, pela igualdade, e não pela hegemonia [...].³⁷¹

Critica implicitamente as condutas dos Estados Unidos e de Cuba com relação à América Central, os primeiros porque praticavam a intervenção nos assuntos internos e a última porque mantinha programas de exportação e fomento de movimentos revolucionários:

Pela proximidade geográfica e pelos laços da amizade e cooperação que mantém com os países da América Central e do Caribe, o Brasil almeja que as situações de crise na região possam ser superadas, sem ingerências externas e com respeito à autodeterminação de seus povos, mediante o encaminhamento de soluções pacíficas e democráticas.³⁷²

Assim, uma inovação da política externa brasileira sob o presidente Figueiredo, não apenas em relação ao Suriname, mas em relação a toda a América Latina, foi a utilização da tese da cooperação necessária para fundamentar discursivamente a substituição da identidade imperialista, subimperialista ou hegemônica que era atribuída ao Brasil, por outra cooperativa, confiável e igualitária nas relações com a região.

A identidade internacional de um país pode ser manejada por meio da política externa. Assim, a um país com uma política externa agressiva será atribuída uma identidade agressiva, assim como uma identidade cooperativa será atribuída a um país com uma política externa cooperativa. Essa afirmação esconde, entretanto, uma enorme complexidade, que se verifica na prática.

No cotidiano da vida internacional, ocorre uma constante reformulação das identidades internacionais de cada ator em face dos outros atores do sistema internacional. Duas características podem ser apontadas: (1) as identidades são construídas por meio da linguagem (verbal e não-verbal) e

³⁷¹ *Resenha de Política Exterior do Brasil*, "Os entendimentos do chanceler brasileiro com o Suriname e com a Guiana", RPEB nº. 32, 1982, p. 62.

³⁷² *Ibidem*, p. 62.

(2) as identidades são necessariamente relacionais, isto é, apenas fazem sentido em relação a certos atores.

Esse foco na linguagem como a matéria de que é feita a política externa é encontrado principalmente nos autores construtivistas da Escola de Miami, principalmente Nicholas Onuf, um de seus fundadores. Para Onuf, *“language makes things (including ourselves as agents) what they are by making the world (any world of social relations) what it is”*. Assim, é a linguagem que cria a identidade dos atores: a linguagem que utilizam torna-os o que eles são. Para citar mais um trecho: *“Policies exist only when we put our intentions into words and frame courses of action, or plans, to achieve them”*.³⁷³

Vale opor a ressalva de que Onuf concentra demasiadamente sua teoria no papel da palavra e dos atos discursivos (*speech acts*). Quase sempre as ações têm mais conteúdo semântico do que muitos discursos reunidos. É interessante observar, no âmbito das *international relations*, o estudo que os construtivistas fazem dos discursos como fonte privilegiada de formação dos regimes internacionais e de composição das identidades internacionais.³⁷⁴ Entretanto, no âmbito da *foreign policy analysis*, ainda está por ser estudado o significado das ações de política externa. Isso equivaleria a pensar uma categoria em que se invertem os termos do *speech act*. O *speech act* é um discurso que equivale a uma ação. Cabe pensar, agora, uma categoria para englobar as **ações que equivalem a discursos**. Isso já se faz em outras áreas do conhecimento, tal como a Psicologia, em que a observação dos gestos do paciente ajudam a formar a interpretação sobre sua condição clínica, mesmo que sejam contraditórios com sua fala.

O caso da atuação brasileira no Suriname durante o governo Figueiredo demonstra claramente a utilização semântica de um conjunto de ações e discursos. A observação desse conjunto permite tirar mais conclusões do que é possível por meio do simples acesso aos discursos. O que não estava dito no discurso diplomático brasileiro, mas pode ser lido em seus comportamentos, era a defesa da eficácia da cooperação na contenção da subversão comunista. Essa defesa direcionava-se não apenas aos países

³⁷³ Nicholas Onuf, “Speaking of Policy”, in V. Kubáľková (ed.), *Foreign Policy in a Constructed World*, London, New York: M.E.Sharpe, 2001, p. 77.

³⁷⁴ Adler, “Constructivism and International Relations”.

ricos, mas também aos países sul-americanos. Aos países ricos, o Brasil afirmava por meio dessa **ação semântica** que necessitava de mais cooperação para o desenvolvimento. À América do Sul, o Brasil sinalizava que seu comportamento passaria a ser pautado pela cooperação e pelo respeito incondicional à soberania dos países vizinhos.

Os fatos confirmam a lógica desse argumento, à medida que prossegue a narração do relacionamento bilateral Brasil-Suriname durante esse período.

A importância da visita de Saraiva Guerreiro ao Suriname não impediu que apenas dez dias depois, em 4 de fevereiro de 1982, Bouterse tomasse o poder no país e desse início a um processo de radicalização e aprofundamento do autoritarismo.

Com o massacre de dezembro de 1982, “tudo indicava que o Bouterse ia para uma posição de extrema esquerda, ligando-se a Cuba”.³⁷⁵ Na opinião de Saraiva Guerreiro, os Países Baixos e os Estados Unidos suspenderam a ajuda ao Suriname porque acreditavam que “Bouterse não poderia durar muito sem a ajuda dos Países Baixos”.³⁷⁶ O chanceler brasileiro preferiu não estabelecer datas para a queda de Bouterse e, enquanto isso não ocorresse, era importante evitar o isolamento do Suriname. O governo brasileiro se manteve bem informado, inclusive com uma missão secreta do Serviço Nacional de Informações (SNI) ao Suriname.³⁷⁷

O temor brasileiro em relação à radicalização no Suriname, expresso em diversas ocasiões na mídia escrita, se explicava porque Bouterse “começou a falar muito contra o imperialismo, contra os monopolistas, uma atitude de independência, Terceiro Mundo, países não alinhados, etc., em termos violentos”. Além disso, se mostrava “simpático à causa marxista, e via com agrado a possibilidade de explorar as relações com o regime de Fidel Castro”. Segundo fontes do Ministério das Relações Exteriores, alguns fatos reveladores de uma tendência à esquerdização do Suriname eram:

a crescente influência de elementos de esquerda (Sittal, Mijnal e Joenmas) sobre o homem forte do regime, o Tenente-Coronel Desiré Bouterse; a designação de embaixadores da União Soviética e de Cuba ambos

³⁷⁵ Guerreiro, depoimento, fita 28, versão digitada, p. 10.

³⁷⁶ *Ibidem*, fita 28 (p. 6).

³⁷⁷ *Ibidem*, fita 28 (p. 7).

residentes em Paramaribo; o estabelecimento de relações diplomáticas com a Coreia do Norte e o envio, em outubro último, de missão militar surinamesa a Pyongyang, capital deste último país.³⁷⁸

Tanto Cuba quanto a Líbia se aproveitaram da fresta ideológica oferecida pelo novo ditador surinamês, e enviaram diplomatas e instrutores militares ao país, provocando preocupações também entre as Forças Armadas brasileiras, o próprio presidente Figueiredo e o governo norte-americano.³⁷⁹

Por outro lado, o Itamaraty não tinha elementos suficientes de convicção sobre a presença cubana no Suriname e sobre a sua conversão ao comunismo. O chanceler Saraiva Guerreiro entendia que “Bouterse não era um ideólogo marxista-leninista”, não tinha uma opção ideológica clara.³⁸⁰ Como visto, sua vinculação a partidos radicais de esquerda foi consequência do rompimento com a antiga ordem surinamesa, e não uma escolha ideológica.³⁸¹ Além disso, na opinião do seu Ministro do Exterior, Harvey Naarendorp, a melhor opção para o Suriname era a busca pelo desenvolvimento autônomo, com maior integração no contexto caribenho e latino-americano e aproximação do Movimento Não-Alinhado.³⁸² Portanto, Bouterse poderia aceitar a inserção internacional de seu país no âmbito do Ocidente capitalista, ainda que como país não-alinhado, desde que ela se mostrasse política e economicamente sustentável.

Desde 1980, o Brasil tinha poucas condições de oferecer ajuda financeira ao Suriname ou a quem quer que fosse, em razão da crise da dívida. Naquele ano, o chanceler apresentou pessoalmente um projeto de cooperação com a Guiana e o Suriname ao presidente Figueiredo, “que achou ótimo, gostou muito das informações”, mas replicou que não tinham dinheiro naquele momento para implementá-lo.³⁸³ Diante da situação, Saraiva Guerreiro entendeu que era importante manter o Brasil como uma alternativa para Bouterse.

No começo de abril de 1983, teve início um rápido processo de inteligência que envolveu o presidente da República, membros do Conselho de

³⁷⁸ CIEX, RPB secreto CIEX nº 013/83, de 10/2/1983.

³⁷⁹ Miyamoto, “Diplomacia e militarismo”, p. 154. Guerreiro, depoimento, fita 28 (versão digitada, p. 7-8).

³⁸⁰ Guerreiro, depoimento, fita 28, versão digitada, p. 11.

³⁸¹ MacDonald, “Insurrección and Redemocratization in Suriname?”, p. 108.

³⁸² CIEX, *op. cit.*

³⁸³ *Ibidem*, fita 28, p. 5.

Segurança Nacional, o chefe do Gabinete Militar, Danilo Venturini, o chefe do SNI, Octávio Aguiar de Medeiros, além do Ministro das Relações Exteriores, Saraiva Guerreiro. O presidente decidiu “que o [ministro Danilo] Venturini fosse como emissário pessoal dele ao Suriname”³⁸⁴ com o objetivo de contrapor-se à cubanização daquele país e “impedir que a América do Sul fosse envolvida pela confrontação Leste-Oeste”.³⁸⁵ Venturini foi escolhido porque, além de ser membro do mais alto escalão do governo brasileiro, era militar, como Bouterse. Além disso, sendo militar, sua ida ao Suriname serviria como mensagem clara aos cubanos.³⁸⁶

Entre 15 e 17 abril de 1983, o general Venturini liderou uma missão diplomática ao Suriname, que foi composta também “pelo chefe da Divisão da América do Itamaraty, Osmar Vladimir Chohfi, [pelo] conselheiro Fagundes Fernando, [pelo] coronel Quijano, do Conselho de Segurança Nacional, e [pelo] coronel Carrocho, do Serviço Nacional de Informações (SNI)”.³⁸⁷ Programas de assistência civil e militar foram oferecidos a Paramaribo, incluindo cooperação técnica na área agro-industrial, estudos para a construção de usinas hidrelétricas e o aumento dos transportes aéreos e marítimos entre os países³⁸⁸, bem como “programas de treinamento militar, bolsas-de-estudo em universidades da Amazônia, substancial incremento do comércio bilateral e até transmissão via satélite de jogos de futebol brasileiros”.³⁸⁹ Também foi oferecida uma linha de crédito no valor de US\$ 70 milhões, utilizada principalmente para importar equipamentos militares de fabricação brasileira.³⁹⁰

Em entrevista à revista *Veja*, o general Octávio Medeiros afirmou que o processo decisório que culminou com a “missão Venturini” teve origem numa iniciativa da diplomacia norte-americana. Medeiros afirmou que os Estados Unidos estavam decididos a intervir no Suriname e chegaram a pedir a participação do Brasil com um batalhão de pára-quedistas. Vale transcrever a entrevista do general Medeiros:

³⁸⁴ Guerreiro, depoimento, fita 28 (p. 8).

³⁸⁵ Miyamoto, *op. cit.*, p. 155.

³⁸⁶ Carlos Conde, “Brazil in Suriname: See How a Regional Power Acts”, *World Paper*, 1983, p. 14.

³⁸⁷ O Estado de S. Paulo, “Missão no Suriname afastou ‘cubanização’”, São Paulo, 20/4/1983.

³⁸⁸ Conde, *op. cit.*, p. 14.

³⁸⁹ Jornal do Brasil, “Suriname dá 14 dias para Cuba retirar diplomatas”, Rio de Janeiro, 27/10/1983.

³⁹⁰ MacDonald, “Insurrection and Redemocratization in Suriname?”, p. 117.

A história do Suriname começou quando o embaixador americano pediu ao general Figueiredo uma reunião secreta. Por volta das 9 horas de um domingo, chegaram à Granja do Torto o embaixador, um assessor do presidente Ronald Reagan, Clark, e um oficial da CIA, Claridge. Com fotos aéreas, relataram o que estavam vendo no Caribe, preocupados com a entrada do comunismo na Nicarágua e com a influência cubana no Suriname. O senhor (Desi) Bouterse, presidente do Suriname, não era visto com bons olhos pelos EUA e estava se chegando muito para o lado de Cuba. Mostraram inúmeros detalhes e fizeram uma proposta que o presidente Figueiredo não podia aceitar: eles iam programar uma manobra naval nas costas do Suriname e pediam ao Brasil um batalhão de pára-quedistas que, junto com a ação deles, descesse e tomasse o Aeroporto de Paramaribo. Foi um choque, pois jamais pensamos em qualquer operação desse tipo. O Figueiredo começou a dar explicações: ‘Olha, os senhores têm de entender que a situação do Brasil é difícil, temos uma opinião pública, não podemos sacrificar a imagem do governo, há essa grita toda contra a revolução...’ Eu solicitei ao general Figueiredo uma reunião privada, entre nós. Fomos para o gabinete e sugeri: ‘Presidente, não podemos simplesmente dizer não aos Estados Unidos, aliado tradicional, e não estamos em condições de ver nossas exportações embargadas’. Sugeri que em vez de participar da invasão com um batalhão de pára-quedistas, fizéssemos um esforço com Bouterse, oferecendo ajuda técnica, econômica, material, em troca do afastamento dos cubanos. Voltamos aos americanos. O embaixador e o Clark conferenciaram e acharam que seria muito bom. Ficou acertado que suspenderiam a invasão e nós íamos fazer um esforço para entrar no Suriname com nossa influência. Deram um prazo: ‘Se não conseguirem num prazo curto, aí uns dois ou três meses, vamos ter de entrar. Não podemos permitir o aumento da influência comunista no Caribe’. Então, montou-se a operação Venturini.³⁹¹

Na mesma reportagem, a revista *Veja* acrescentou um desmentido do general Venturini:

Procurado por *VEJA*, o general Venturini confirma os detalhes da operação em Paramaribo, mas faz uma ressalva importante: nega que, na reunião do Torto, os emissários dos EUA tenham feito um convite para o governo brasileiro participar da invasão do Suriname. “Se isso aconteceu, eu não soube”, diz Venturini.³⁹²

A reportagem não permite concluir – pela disparidade entre os depoimentos de autoridades de mesmo nível hierárquico e igualmente imbricadas no processo decisório – que tenha havido essa proposta norte-americana de promover uma intervenção no Suriname com a ajuda do Brasil e que essa tenha sido a origem da “missão Venturini”.

³⁹¹ *Veja*, “Memórias do SNI: O general Medeiros faz revelações sobre o governo Figueiredo, a Guerra das Malvinas e o Suriname”, edição 1503, ano 3 (27), 9/7/1997, p. 54-55.

³⁹² *Veja*, *op. cit.*, p. 55. Incorreta a postura de Moniz Bandeira, ao afirmar categoricamente que os Estados Unidos já tinham programado a invasão do Suriname (*Brasil, Argentina e Estados Unidos*, p. 458), com base tão-somente nessa entrevista do general Medeiros, especialmente em face do contraditório oposto pelo general Venturini.

À parte essa polêmica sobre a iniciativa brasileira, a missão teve resultados. Ainda durante a visita, Bouterse disse a Venturini que “o Suriname está e pretende continuar na América do Sul, afastado como o Brasil de conflitos que lhe são estranhos”. Em discurso durante uma cerimônia, Bouterse reafirmou sua opção pela América do Sul: “O Suriname para os surinameses; o Brasil para os brasileiros; e a América do Sul para os sul-americanos”³⁹³, clara referência à Doutrina Monroe e clara resposta ao intervencionismo norte-americano da época.

Para além dos discursos, houve resultados práticos: Bouterse decidiu reformular o programa de governo que seria anunciado no dia 1º de maio, retirando-lhe o tom socializante³⁹⁴; em junho de 1983, Bouterse demitiu o principal simpatizante de Cuba no governo surinamês, o então Ministro Badresein Sital³⁹⁵ e em 25 de outubro de 1983, o Suriname rebaixou a representação diplomática cubana em Paramaribo e suspendeu, com aquele país, todos os acordos anteriormente firmados.³⁹⁶

O governo brasileiro teve uma postura clara sobre o problema: “resolveu bancar a estabilidade política do Suriname e aliviar as pressões dos EUA e dos Países Baixos sobre o país, que levariam o Coronel Bouterse aos braços de Fidel Castro”.³⁹⁷ Com isso, ajudou a afastar o Suriname de Cuba e, mais que isso, afastar a América do Sul do conflito Leste-Oeste. Segundo Rubens Ricupero, é “a ação brasileira que afasta o risco de uma intervenção americana [no Suriname], antes de Granada, e que abre o caminho para a

³⁹³ O Estado de S. Paulo, “Missão no Suriname afastou ‘cubanização’”, São Paulo, 20/4/1983.

³⁹⁴ O Estado de S. Paulo, “Embaixador cubano sai do Suriname”, São Paulo, 27/10/1983.

³⁹⁵ Conde, “Brazil in Suriname”, p. 14. Jornal de Brasília, “Suriname cumpre sua parte no jogo”, Brasília, 15/6/1983.

³⁹⁶ Miyamoto, “Diplomacia e militarismo”, p. 157. Jornal do Brasil, “Suriname dá 14 dias para Cuba retirar diplomatas”, Rio de Janeiro, 27/10/1983. Um informe secreto do CIEX/MRE, datado de 19/12/1983, continha o seguinte teor:

“1. Em 25 de outubro último, o Presidente BOUTERSE anunciou que seu Governo teria com o cubano relações a nível de Encarregado de Negócios, retirando-se os Embaixadores.

“2. Em 7 de novembro, regressaram a Paramaribo estudantes surinameses que se encontravam em Cuba. Em 10 de novembro, o Governo de Cuba reagiu e anunciou a decisão de fechar sua Embaixada em Paramaribo, chamando de volta a Havana os funcionários cubanos.

“3. Não se seguiu rompimento formal de relações diplomáticas entre os dois países. Transcorrido mais de um mês desde a saída do pessoal cubano de Paramaribo, não se conhece entretanto qualquer gesto de reaproximação de uma parte a outra.” (CIEX, informe secreto CIEX nº. 160/83, 19/12/1983)

³⁹⁷ Jornal do Brasil, “Suriname dá 14 dias para Cuba retirar diplomatas”, Rio de Janeiro, 27/10/1983.

futura redemocratização”.³⁹⁸ Cervo e Bueno também destacam a atuação brasileira em 1983 como tendo sido decisiva “para evitar que a crise interna [no Suriname] tendesse a uma solução enquadrada pela presença cubana no conflito Leste-Oeste”.³⁹⁹

Entretanto, a imprensa brasileira da época exagerou o papel do Brasil nesses acontecimentos, afirmando categoricamente que “o Brasil afastou a cubanização do Suriname”⁴⁰⁰, como se esse efeito não tivesse dependido de outros aspectos da conjuntura internacional. É importante lembrar a atuação dos Estados Unidos, que não fez questão de esconder seus planos de apoiar um golpe de Estado para depor Bouterse e, em 25 de outubro de 1983, levou a cabo uma intervenção em Granada. Segundo Macdonald, “*The US-led intervention in Grenada in October 1983 [...] curtailed Bouterse’s flirtation with the Left: the Cuban delegation was asked to leave within days, and relations with Brazil warmed considerably*”.⁴⁰¹ Com efeito, no dia seguinte à intervenção americana, Bouterse foi à televisão dizer que pretendia “evitar os erros de Granada”, justificando com isso o rebaixamento da missão diplomática cubana e o pedido de retorno do embaixador Oscar Cardenas a Cuba.⁴⁰² A decisão de pedir a saída do embaixador cubano ocorreu apenas horas depois de confirmado o assalto a Granada.⁴⁰³

Outro exagero é interpretar os atos do governo surinamês como uma resposta inequívoca rumo a uma aproximação com o Ocidente capitalista em detrimento do Leste comunista. O Suriname continuou mantendo intensas relações com a Líbia, com programas de assistência militar e financeira.⁴⁰⁴ Com a interrupção da barganha entre Brasil e Cuba, aproveitando-se do efeito simbólico do rebaixamento da delegação diplomática cubana, o Suriname pôde continuar praticando uma política externa pragmática – a exemplo da brasileira

³⁹⁸ Ricupero, “Brasil, América Latina e os EUA desde 1930”, p. 51.

³⁹⁹ Cervo e Bueno, *História da política exterior do Brasil*, p. 451.

⁴⁰⁰ O Estado de S. Paulo, “Missão no Suriname afastou ‘cubanização’”, São Paulo, 20/4/1983.

⁴⁰¹ MacDonald, “Insurrection and Redemocratization in Suriname?”, p. 118. A data da intervenção em Granada foi confirmada no documento de autoria do MRE, RPB secreto CIEX nº. 148/83, 9/11/1983.

⁴⁰² Jornal do Brasil, “Suriname dá 14 dias para Cuba retirar diplomatas”, Rio de Janeiro, 27/10/1983.

⁴⁰³ O Estado de S. Paulo, “Embaixador cubano sai do Suriname”, São Paulo, 27/10/1983.

⁴⁰⁴ Jornal do Brasil, “Suriname assinou acordo militar com governo líbio”, Rio de Janeiro, 17/12/1986. O Estado de S. Paulo, “Suriname tem ajuda militar da Líbia”, São Paulo, 17/12/1986.

– sem amizades nem inimizades automáticas nem com os Estados Unidos nem com a União Soviética.

Ao mesmo tempo, a academia minimiza os efeitos da atuação brasileira no Suriname, porque deixa de considerar sua importância discursiva na construção, durante os anos 1980, da nova identidade sul-americana do Brasil. A maneira exemplar como o Brasil se comportou deve ser entendida não apenas no âmbito restrito daquelas relações bilaterais, mas deve ser considerada um ato de comunicação com os demais países sul-americanos, um ato de construção de confiança continental, afastamento das prevenções contra a possibilidade de um Brasil hegemônico e subimperialista.

4.2.4 – Considerações finais

O Suriname é um país pequeno mas com um grande potencial. Por um lado, pode tornar-se um problema para o Brasil, caso se transforme em abrigo de criminosos ou em alvo de intervenção de potências extracontinentais. Por outro lado, pode ser um importante parceiro do Brasil, caso consolide sua democracia e dinamize sua economia.

O momento histórico descrito no presente capítulo indica importantes regularidades no comportamento de Brasil e Suriname. A conduta brasileira mostra como o País respondeu aos desafios de segurança típicos dos anos 1980, combinando tradições diplomáticas que vão do juridicismo ao pragmatismo, com o objetivo de construir uma imagem confiável perante a América do Sul. Com medidas de construção de confiança, o Brasil logrou formar uma rede de paz e cooperação no subcontinente, que foi determinante para o aprofundamento da integração regional que viria nos anos 1990 sob a égide do Mercosul. A conduta surinamesa mostra que sua jovem diplomacia também soube conduzir o país por um rumo pragmático, utilizando-se inclusive de atos de efeito retórico grandioso, como o afastamento em relação a Cuba, para criar espaço de manobra para seu projeto nacional.

CONCLUSÃO

Segundo Buzan e Waever, a América do Sul está dotada de uma dinâmica própria e, por isso, configura um complexo regional de segurança próprio, que não coincide com a região geograficamente mais abrangente da América Latina. A diplomacia brasileira também tem percebido a América do Sul como seu âmbito privilegiado de atuação.

Do ponto de vista da segurança, algumas regularidades importantes têm sido observadas na América do Sul. Uma delas é a relativa ausência de grandes potências. Exceto a presença dos Estados Unidos, não há interferência de outras potências extra-regionais. Os Estados Unidos vêem na América do Sul importância apenas marginal e, por isso, têm interferido pouco em questões de segurança no subcontinente, que se regula por si só em matéria de conflitos interestatais. O Brasil é o país mais poderoso da região, cuja proeminência tem significados contraditórios, sendo visto por vezes como líder benevolente ou como país imperialista.

Outra regularidade é a longa duração das rivalidades regionais, fomentada por aspectos culturais e políticos. O nacionalismo territorial é um poderoso fator cultural a favor da permanência dos conflitos no tempo. Fatores políticos, como a ressurgência de regimes autoritários de direita e de esquerda reforçam as rivalidades históricas e permitem o surgimento de hostilidades de fundo bonapartista. Aliás, o bonapartismo – utilização de políticas externas expansionistas com o objetivo de aumentar a legitimação no âmbito interno – tem acometido o subcontinente em diversas ocasiões, quase sempre sob regimes autoritários em declínio.

Por esses e por outros fatores, acreditava-se no começo da década de 1980 que a conflitividade na América do Sul era crescente. Dessa forma, pode-se concluir que os anos 1980 foram determinantes para a evolução pacífica que as relações subregionais de segurança experimentaram.

O comportamento internacional do Brasil nas décadas de 1960 e 1970 – com o aumento da importância das teses geopolíticas entre membros do governo brasileiro e a tendência dos primeiros governos militares de intervir em países vizinhos para combater o comunismo – aliado ao crescimento econômico e demográfico superior ao dos demais países sul-americanos, deu margem ao aprofundamento de percepções de que o Brasil era um país intervencionista, imperialista, subimperialista (a serviço dos Estados Unidos) ou expansionista.

O governo Figueiredo deu início à reversão dessas percepções negativas, buscando um novo perfil internacional para o Brasil, notadamente em suas relações com a América do Sul, por meio de uma série de atos de construção de confiança. Logo no início de seu mandato, o presidente Figueiredo procedeu à normalização das relações bilaterais com a Argentina, de que a solução do contencioso Itaipu-Corpus (1979) foi um grande marco. Ao cooperar com a Argentina durante a Guerra das Malvinas, Figueiredo criou a confiança necessária para o aprofundamento das relações bilaterais, inclusive em matéria nuclear. A atuação brasileira em face do Suriname também seguiu a lógica da construção de confiança. Do ponto de vista cognitivo, a análise da política externa desse período mostra o declínio da influência da geopolítica e a reemergência de outras tradições diplomáticas mais pacíficas, notadamente a tese da cooperação necessária.

Diversas circunstâncias, materiais e imateriais, influenciaram a formulação da política externa do governo Figueiredo. Entre as circunstâncias imateriais estão as tradições diplomáticas brasileiras. O estudo desse repertório permanente de idéias e valores, aos quais os tomadores de decisão recorrem consciente ou inconscientemente, permite identificar a origem cognitiva de discursos e ações do governo Figueiredo. A compreensão dessas tradições em seu conjunto ajuda a evitar interpretações parciais sobre a coerência ou o acerto da política externa praticada sob sua influência.

Entre 1964, no início do regime militar brasileiro, e 1979, data do início do governo Figueiredo, vislumbra-se a evolução da política externa do período desde uma orientação mais americanista, sob Castello Branco, até uma orientação mais globalista, sob Geisel, que se traduziu por uma maior projeção internacional do Brasil, sobretudo sobre países do Terceiro Mundo. Essa evolução refletiu-se na redução da adesão brasileira às idéias de segurança coletiva pregadas pelos Estados Unidos. A partir de 1979, o contexto de acirramento da Guerra Fria pelos Estados Unidos e de violenta crise energética e financeira impôs enormes dificuldades ao Brasil, que teve de arquitetar um movimento de desaceleração da expansão de sua presença no mundo. Uma área preferencial de atuação teve de ser escolhida para ali serem concentrados os esforços diplomáticos: essa área foi a América do Sul. Vale lembrar ainda que o contexto interno de liberalização política não tinha eliminado ainda as forças da “linha dura” do Exército, o grupo mais conservador dentre as Forças Armadas brasileiras. Esse grupo opunha forte resistência ao estabelecimento de relações com países comunistas.

As principais características atribuídas pela historiografia à política externa do governo Figueiredo estão referidas no Capítulo 3: **continuidade em relação à ruptura** promovida pelo governo Geisel; **dupla inserção internacional** do Brasil, simultaneamente no mundo desenvolvido e no mundo subdesenvolvido; e – a mais importante para o presente trabalho – **prioridade atribuída às relações com a América Latina**.

A presente dissertação traz uma qualificação à questão da aproximação com a América Latina. Em matéria de segurança regional, na qual prevaleceram os atos de construção de confiança, **a atuação do governo Figueiredo dirigiu-se ao âmbito particular da América do Sul**. Embora a retórica nos foros multilaterais tenha tratado igualmente todos os países latino-americanos, na prática da atuação internacional brasileira foi possível vislumbrar uma preferência pelos países sul-americanos. Isso é visível no roteiro das viagens presidenciais, bem como na comparação entre os episódios do Suriname e dos aviões líbios. No episódio dos aviões líbios, em que os países envolvidos eram a Nicarágua, os Estados Unidos e a Líbia, o Brasil manteve uma posição de baixo perfil porque a Nicarágua, embora latino-americana, não estava situada no âmbito estratégico preferencial da atuação

brasileira, que era a América do Sul. Embora a situação do Suriname oferecesse igualmente risco de estabelecimento de um governo comunista e tenha também envolvido interesses norte-americanos, a sua condição de país sul-americano – embora não latino – levou o governo Figueiredo a percebê-lo como área de forte interesse brasileiro.

Finalmente, se é verdade que o governo de Geisel ultimou “a mudança de ênfase da área de segurança para a área de desenvolvimento”⁴⁰⁵, não é menos verdade que o governo Figueiredo soube instrumentalizar as questões de segurança em favor da promoção do desenvolvimento, por meio do resgate da tradição da cooperação necessária. Figueiredo entendeu que era possível lidar com a segurança hemisférica, mesmo em face dos constrangimentos impostos externamente pelo governo Reagan e internamente pelos membros da linha dura, sem abandonar os esforços e a retórica desenvolvimentistas. Dessa forma, Figueiredo ampliou o alcance do “Pragmatismo Responsável”, podendo ser considerado momento culminante do desenvolvimentismo, antes do declínio a partir de Sarney.

A atuação brasileira em face da guerra das Malvinas combinou elementos de uma **neutralidade** no discurso público e um discreto **favorecimento** da Argentina na prática, uma **omissão** em relação à iniciativa bélica argentina e um **pragmatismo** quanto à necessidade de preservar os avanços recém-conquistados na relação com o país vizinho.

Esse comportamento do Brasil foi orientado pela percepção de que as ações de política externa são entendidas como atos discursivos, isto é, ações que são lidas e interpretadas pelos membros do sistema internacional. A cooperação com a Argentina no episódio das Malvinas deixa claro que o governo Figueiredo tinha a preocupação de concertar sua atuação em torno da idéia da construção de confiança, buscando afirmar uma nova identidade para o Brasil. Sobre o episódio, o chanceler Saraiva Guerreiro manifestou seu entendimento de que “os brasileiros têm de pensar e agir segundo uma perspectiva histórica [...] no que será a região que desejamos viver no futuro,

⁴⁰⁵ Vizentini, *Política externa do regime militar brasileiro*, p. 206.

uma região em que o Brasil e seus vizinhos tenham um relacionamento descontraído e sem ressentimentos”.⁴⁰⁶

Concomitantemente ao mandato de Figueiredo no Brasil, no Suriname ocorriam perturbações da ordem institucional que culminaram com a tomada do poder pelo general Desi Bouterse. Com a “rebelião dos sargentos” (1980), Bouterse chegou ao poder, vindo a consolidar-se como presidente após o assassinato de opositores políticos que ficou conhecido como o “massacre de dezembro” (1982). Após esses eventos, Países Baixos e Estados Unidos suspenderam a ajuda econômica que mantinham com o Suriname. Além disso, a participação de cubanos, nicaragüenses e líbios no processo revolucionário surinamês levava a crer que o Suriname poderia tornar-se um país comunista.

O Brasil mantivera relações corretas com o Suriname, desde sua independência. A região das Guianas era considerada importante pelas doutrinas de geopolítica formuladas na Escola Superior de Guerra. Por ocasião do Tratado de Cooperação Amazônica, o governo brasileiro insistiu em incluir o Suriname nesse arranjo institucional regional. Após o golpe de 1980, o governo brasileiro manteve sua posição tradicional de não-intervenção, mas aumentou sua atenção em relação ao Suriname. Em sua visita oficial àquele país, o chanceler Saraiva Guerreiro ressaltou que o Brasil pretendia adotar a cooperação como ferramenta para aumentar a segurança regional. Essa promessa foi mantida. Quando a situação política surinamesa radicalizou-se, após o dezembro de 1982, o governo Figueiredo implantou a “missão Venturini”. Essa missão diplomática, liderada pelo general Danilo Venturini, tinha por objetivo intensificar a cooperação com o Suriname, como meio de afastá-lo da influência cubana. O objetivo foi alcançado. Houve um efetivo distanciamento do Suriname em relação a Cuba.

Nosso entendimento é o de que o comportamento brasileiro nesses dois incidentes resultou de uma leitura inteligente do interesse nacional brasileiro e de uma escolha eficaz dos meios de ação para persegui-lo. Em face das limitações impostas pelo contexto interno e internacional, o interesse brasileiro foi identificado com a construção de uma zona de influência

⁴⁰⁶ Guerreiro à Embaixada do Brasil em Washington, telegrama secreto urgentíssimo, 20 de maio de 1982, pasta Antônio Azeredo da Silveira, subitem Embaixada em Washington, CPDOC/FGV.

benevolente no seu âmbito geográfico mais imediato, que é a América do Sul. O objetivo que sintetiza esse interesse nacional naquele momento histórico era a construção de confiança com os países vizinhos.

A neutralidade imperfeita na guerra das Malvinas foi consequência de uma combinação inteligente entre tradições principistas, realistas e desenvolvimentistas, orientada pelo objetivo da construção de confiança. Por meio dessa atuação, o Brasil logrou reforçar sua nova identidade regional de país cooperativo e confiável.

A missão Venturini não apenas afastou o Suriname de Cuba, mas ajudou a afastar a América do Sul da Guerra Fria. Ao mesmo tempo, a identidade internacional brasileira de país cooperativo foi reforçada. Mesmo nas relações com o país menos poderoso dentre todos os sul-americanos, que é o Suriname, o Brasil estava decidido a respeitar as soberanias vizinhas e reforçar a segurança pelo caminho do aprofundamento da cooperação para a promoção do desenvolvimento.

Algumas conclusões teóricas e metodológicas: essa dissertação sugere que a teoria construtivista das Relações Internacionais tem muito a colaborar no estudo da política externa brasileira. As identidades e os interesses dos Estados, a exemplo do que ocorre com o caso brasileiro ora estudado, podem ser reformulados com recurso a novas idéias ou por meio do resgate de antigas tradições. As idéias têm forte influência na composição do comportamento dos Estados. Todavia, o Construtivismo ainda não estudou satisfatoriamente o papel das ações de política externa utilizadas com objetivo discursivo. Aí está uma categoria ainda por ser criada: ação semântica, gesto de política externa ou outra expressão que permita o estudo da linguagem não-verbal no campo das Relações Internacionais.

Finalmente, vale lembrar que em tempos de pleito brasileiro ao Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas essa dissertação demonstra que o Brasil tem importantes experiências na gestão de crises em matéria de segurança internacional. Essas experiências, aliadas a um repertório de valores e tradições harmônico com o espírito multilateral e jurista das Nações Unidas, ajudam a qualificar o País à vaga almejada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fontes

CIEX (Centro de Informações do Exterior), Ministério das Relações Exteriores, Brasil. (1983) Informe secreto CIEX nº. 160/83, de 19/12/1983.

_____. (1983a) RPB secreto CIEX nº. 148/83, de 9/11/1983.

_____. (1983b) Informe secreto CIEX nº. 014/83, de 24/2/1983.

_____. (1983c) RPB secreto CIEX nº. 013/83, de 10/2/1983.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. (1985) Depoimento, Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), Fundação Getúlio Vargas (FGV). Entrevista concedida entre 19/3/1985 e 11/4/1985. 40 fitas, versão digitada.

_____. (1982) Telegrama secreto urgentíssimo ao Ministro de Estado interino, 28 de maio de 1982.

_____. (1982) Telegrama secreto urgentíssimo à Embaixada do Brasil em Washington, 20 de maio de 1982, pasta Antônio Azeredo da Silveira, subitem Embaixada em Washington, Rio de Janeiro: CPDOC/FGV.

RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL. (1982) “A posição do Brasil na questão das Malvinas”, RPEB nº. 33, p. 63-70.

_____. (1982) “Os entendimentos do chanceler brasileiro com o Suriname e com a Guiana”, RPEB nº. 32, p. 61-77.

_____. (1976) “Brasil recebe o primeiro-ministro e chanceler do Suriname”, RPEB, ano III, nº. IX, p. 39-44.

Livros, capítulos de livros, artigos, teses e dissertações

- ABDENUR, Roberto. (1985) “O marco econômico e global das relações Brasil-Estados Unidos”, in M. Hirst (org.), *Brasil-Estados Unidos na Transição Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 27-37.
- ADLER, Emanuel. (2002) “Constructivism and International Relations”, in Carlsnaes, Risse e Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. (2001) “As duas últimas décadas do século XX: fim do socialismo e retomada da globalização”, in J. F. S. Saraiva (org.), *Relações internacionais: dois séculos de história: entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)*, Brasília: IBRI, p. 91-174.
- ALMEIDA MELLO, Leonel Itaussu. (1996) *Argentina e Brasil: a balança de poder no Cone Sul*, São Paulo: Annablume.
- ALSINA JR., João Paulo Soares. (2006) *Política externa e política de defesa no Brasil*, Brasília: Câmara dos Deputados.
- ALTEMANI, Henrique. (2005) *Política externa brasileira*, São Paulo: Saraiva.
- ARQUILLA, John; RASMUSSEN, María Moyano. (2001) “The Origins of the South Atlantic War”, *Journal of Latin American Studies* 33 (4), p. 739-775.
- ATKINS, G. Pope. (1999) *Latin America and the Caribbean in the International System*, Boulder-CO: Westview Press.
- _____. (1984) “Conflict Resolution in the Southern Cone”, *Bulletin of Latin American Research* 3 (1), p. 129-133.
- “AVIÕES líbios; Suriname, informática e diretrizes básicas do Itamaraty: entrevista do Ministro das Relações Exteriores”. (1983) *Revista Brasileira de Política Internacional* 26 (101-104), p. 163-171.
- BARSA, Nova Enciclopédia. (1996) *Datapédia e Atlas*, Rio de Janeiro; São Paulo: Encyclopaedia Britannica do Brasil Publicações Ltda.
- BETHELL, Leslie (org.). (2001) *História da América Latina*, São Paulo: EdUsp.
- BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. (1999) *Dicionário de política*, tradução de Carmem C. Varriale et al., Brasília: EdUnB.
- BREDA DOS SANTOS, Norma. (1987) “Geopolítica e segurança nacional”, *Política e Estratégia* 5 (4), p. 550-574.
- BUENO, Clodoaldo. (1994) “A política multilateral brasileira”, in A. L. Cervo (org.), *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: EdUnB, p. 59-143.

- BURNS, Bradford. (1967) "Tradition and Variation in Brazilian Foreign Policy", *Journal of Inter-American Studies* 9 (2), p. 195-212.
- BURR, Robert. (1955) "The Balance of Power in Nineteenth Century Latin America: An Exploratory Essay", *The Hispanic American Historical Review* 35 (1), p. 37-60.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. (2003) *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CAMARGO, Sônia de; VÁSQUEZ OCAMPO, José Maria. (1988) *Autoritarismo e democracia na Argentina e no Brasil: uma década de política exterior, 1973-1984*, São Paulo: Convívio.
- CAMPOS, Roberto. (1994) *A lanterna na popa: memórias*, 2 v., Rio de Janeiro: Topbooks.
- CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. (2000) "Estratégia e Defesa (1960-1990)", in J. A. Guilhon Albuquerque (org.), *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): Prioridade, atores e políticas*, São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, p. 119-148.
- CERVO, Amado L.; BUENO, Clodoaldo. (2002) *História da política exterior do Brasil*. Brasília: EdUnb.
- _____. (1994) "Relações internacionais do Brasil", in A. L. Cervo (org.), *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: EdUnB, p. 9-58.
- COPINSCHI, Philippe. (2007) "Governance in African Oil-Producing Countries: State, Multinational Companies and Civil Society Organizations", *Cena Internacional* 9 (1), p. 123-139.
- DEW, Edward. (1983) "Suriname Tar Baby: The Signature of Terror", *Caribbean Review* 12 (1), p. 4-7, 34.
- DUMOULIN, Olivier. (1993) "Método histórico", in A. Burguière (org.), *Dicionário das ciências históricas*, tradução de Henrique de Araujo Mesquita, Rio de Janeiro: Imago Ed., p. 537-539.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste. (2000) *Todo império perecerá: Teoria das Relações Internacionais*, tradução de Ane Lize Spaltemberg de S. Magalhães, Brasília: EdUnB.
- ESPÓSITO NETO, Tomaz. (2006) "A Política Externa Brasileira frente ao conflito das Falklands/Malvinas (1982)", Dissertação apresentada no Curso de Mestrado em História da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.
- FAIRCLOUGH, Norman. (2001) *Discurso e mudança social*, tradução de Izabel Magalhães, Brasília: EdUnB.

- FERREIRA, Túlio Sérgio Henriques. (2006) *O Universalismo e os seus descontentes: a política exterior do Brasil no Governo Figueiredo (de 1979 a 1985)*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília.
- FERRIS, Elizabeth G. (1981) “The Andean Pact and the Amazon Treaty: Reflections of Changing Latin American Relations”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 23 (2), p. 147-175.
- GADDIS, John Lewis. (2003) *Paisagens da história: como os historiadores mapeiam o passado*, tradução de Marisa Rocha Motta, Rio de Janeiro: Campus.
- _____. (1997) *We Now Know: Rethinking Cold War History*, Oxford: Oxford University Press.
- GALVÃO, Thiago Gehre. (2003) “América do Sul: a construção de uma idéia”, Dissertação apresentada no Curso de Mestrado em História da Universidade de Brasília.
- GARCIA, Eugênio Vargas. (2000) *Cronologia das relações internacionais do Brasil*. São Paulo: Editora Alfa Ômega; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- GONÇALVES, Williams da Silva e MIYAMOTO, Shiguenoli. (1993) “Os militares na política externa brasileira: 1964-1984”, *Estudos Históricos* 6 (12), p. 211-246.
- GRABENDORF, Wolf. (1982) “Interstate Conflict Behavior and Regional Potential for Conflict in Latin America”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 24 (3), p. 267-294.
- GUERREIRO, Ramiro Saraiva. (1992) *Lembranças de um empregado do Itamaraty*. São Paulo: Siciliano.
- _____. (1982) “Diretrizes da política externa brasileira”, *Revista Brasileira de Política Internacional* 25 (97-100), p. 111-124.
- HALPERIN DONGHI, Túlio. (2005) *História da América Latina*, tradução de Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- HERZ, Mônica. (1994) “Análise cognitiva e política externa”, *Contexto Internacional* 16 (1), p. 75-89.
- HILTON, Stanley E. (1985) “The Argentine Factor in Twentieth-Century Brazilian Foreign Policy Strategy”, *Political Science Quarterly* 100 (1), p. 27-51.
- HIRST, Monica. (1986) “Transição democrática e política externa: a experiência do Brasil”, in Heraldo Muñoz e Joseph S. Tulchin, *A América Latina e a política mundial: uma perspectiva latino-americana das relações internacionais*, São Paulo: Convívio, p. 207-218.

- HIRST, Monica (org.). (1985) *Brasil-Estados Unidos na Transição Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- HOBSBAWM, Eric. (1997) *A Era dos Extremos: O breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Cia das Letras.
- HURRELL, Andrew James. (1986) "The Quest for Autonomy: The Evolution of Brazil's Role in the International System, 1964-1985", Tese (PhD em Relações Internacionais) – Faculty of Social Studies, Oxford University, Oxford.
- KELLY, Philip. (1988) "Geopolitical Tension Areas in South America: The Question of Brazilian Territorial Expansion", in R. Biles, *Inter-American Relations: The Latin American Perspective*, Boulder; London: Lynne Rienner Publishers, p. 190-209.
- _____. (1984) "Geopolitical Themes in the Writings of General Carlos de Meira Mattos of Brazil", *Journal of Latin American Studies* 16 (2), p. 439-461.
- KRUEGER, Anne O. (1990) "Government Failures in Development", *Journal of Economic Perspectives* 4 (3), p. 9-23.
- LAFER, Celso. (1985) "A diplomacia brasileira e a Nova República", *Política e Estratégia* 3 (1), p. 24-34.
- _____. (1984) "La política exterior brasileña y la crisis en el Atlántico Sur: una evaluación", in R. Russell (compilador), *América Latina y la Guerra del Atlántico Sur: experiencias y desafíos*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano, p. 125-136.
- _____. (1979) "Política exterior brasileira: balanço e perspectivas", *Dados* 22, p. 49-62.
- LESSA, Antônio Carlos. (1998) "A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais", *Revista Brasileira de Política Internacional* 41 (número especial), p. 29-41.
- LITTLE, Walter. (1987) "International Conflict in Latin America", *International Affairs* 63 (4), p. 589-601.
- MACDONALD, Scott B. (1988) "Insurrection and Redemocratization in Suriname?: The Ascendancy of the 'Third Path'", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 30 (1), p. 105-132.
- MENEZES, Henrique Z. (2008) "A crise do desenvolvimento brasileiro: dívida externa, condicionalidades e as relações com o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial (1974-1987)", dissertação apresentada no Curso de Mestrado da Universidade Estadual de Campinas.
- METFORD, J. C. (1968) "Falklands or Malvinas? The Background to the Dispute", *International Affairs (Royal Institute of International Affairs)* 44 (3), p. 463-481.

- MIYAMOTO, Shiguenoli. (1989) "Diplomacia e militarismo: o Projeto Calha Norte e a ocupação do espaço amazônico", *Revista Brasileira de Ciência Política* 1 (1), p. 145-163.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. (2006) "O Brasil e a América do Sul", in A. C. Lessa e H. Altemani (orgs.), *Relações internacionais do Brasil: Temas e agendas*, v. 1, São Paulo: Saraiva, p. 270-271.
- _____. (2003) *Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul – 1870-2003)*, Rio de Janeiro: Revan.
- _____. (1995) *Estado nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*, São Paulo: Ensaio.
- MORGENTHAU, Hans. (2003) *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*, Brasília: EdUnb.
- ONUF, Nicholas. (2001) "Speaking of Policy", in V. Kubáľková (ed.), *Foreign Policy in a Constructed World*, London, New York: M.E.Sharpe.
- ONUKI, Janina. (2005) "Brasil-Argentina: do conflito à cooperação", in H. Altemani de Oliveira e J. A. Guilhon Albuquerque (orgs.), *A política externa brasileira na visão de seus protagonistas*, São Paulo: Lumen Júris, p. 29-46.
- ORWELL, George. (1950) *1984*, tradução de Amélie Audiberti, Paris: Éditions Gallimard.
- PINHEIRO, Leticia de Abreu. (2004) *Política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- _____. (1987) *Foreign policy decision-making under the Geisel government: the President, the military and the foreign ministry*. Tese (PhD em Relações Internacionais) – London School of Economics and Political Sciences, Londres.
- _____. (1986) "A Omissão Pragmática. A diplomacia brasileira na Guerra das Malvinas", *Revista Política e Estratégia* 4 (4), p. 587-604.
- PROCÓPIO, Argemiro. (2007) "A Amazônia caribenha", *Revista Brasileira de Política Internacional* 50 (2), p. 97-117.
- RAPOPORT, Mario. (1996) "A Guerra das Malvinas e a política exterior argentina: a visão dos protagonistas", *Revista Brasileira de Política Internacional* 39 (1), p. 132-158.
- REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: Curso elementar*, São Paulo: Saraiva, 2000.

- RIBAS, Marcelo de Oliveira. (2006) “A ‘cooperação necessária’ como idéia-força na política exterior do Brasil (1958-2005)”, Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília.
- RICUPERO, Rubens. (1996) “O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular”, in José Augusto Guilhon Albuquerque (org.), *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): Crescimento, modernização e política externa* (v. 1). São Paulo: Cultura Editores Associados, p. 37-60.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. (2001) “Dois gigantes e um condomínio: da Guerra Fria à coexistência pacífica (1947-1968)”, in José Flávio Sombra Saraiva (org.), *Relações internacionais: dois séculos de história: entre a ordem bipolar e o policentrismo* (de 1947 a nossos dias). Brasília: IBRI, p.19-61.
- SELCHER, Wayne. (1986) “As relações Brasil-América Latina: rumo a um padrão de cooperação bilateral”, *Revista Política e Estratégia* 4 (4), p. 554-581.
- SENNES, Ricardo Ubiraci. (2003) *As mudanças da política externa brasileira nos anos 1980: uma potência média recém-industrializada*, Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- SHACKLETON, Lord. (1983) “The Falkland Islands and their History”, *The Geographical Journal* 149 (1), p. 1-4.
- SILVA, Alexandra de Mello e. (1995) “O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea”, *Revista Estudos Históricos* 8 (15), p. 95-118.
- SKIDMORE, Thomas. (1988) *Brasil: de Castelo a Tancredo*, tradução de Mário Salviano Silva, Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina. (1994) “Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña”, *América Latina/Internacional* 1 (2), p. 27-46.
- SPEKTOR, Matias. (2002) “Ruptura e legado: o colapso da cordialidade oficial e a construção da parceria entre o Brasil e a Argentina (1967-1979)”, dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Universidade de Brasília: Brasília.
- TEIXEIRA, Ivana Pedroso. (2002) *O universalismo diante da opção européia: a política externa do governo Figueiredo (1979-1985)*, Itajaí: Univali.
- TULCHIN, Joseph S. (1987) “The Malvinas War of 1982: An Inevitable Conflict That Never Should Have Occurred”, *Latin American Research Review* 22 (3), p. 123-141.
- VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: A construção do Mercosul*, Brasília: IBRI, 2002.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. (2007) “Relações Brasil-Argentina: A construção do entendimento (1962-1986)”, tese (Doutorado em Relações Internacionais), Universidade de Brasília: Brasília.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. (2004) *Política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre: Ed. UFRGS.

WENDT, Alexander. (1999) *Social Theory of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Jornais e revistas

CARLOS, Newton. (1980) “Geopolítica para os sargentos do Suriname”, *Correio Braziliense*, Brasília, 28/2/1980.

CONDE, Carlos. (1983) “Brazil in Suriname: See How a Regional Power Acts”, *World Paper*, p. 14.

CORREIO BRAZILIENSE. (1982a) “Golpe militar tem êxito em Suriname”, Brasília, 12/3/1982.

_____. (1982b) “Guerreiro diz que guerra é impossível”, Brasília, 4/4/1982.

ESTADO DE SÃO PAULO, O. (1982a) “A invasão”, São Paulo, 3/4/1982.

_____. (1982b) “Inglaterra prepara a resposta militar”, São Paulo, 3/4/1982.

_____. (1982c) “URSS oferece ajuda militar à Argentina”, São Paulo, 7/4/1982.

_____. (1982d) “Embraer confirma venda”, São Paulo, 1/5/1982.

_____. (1982e) “Diplomatas confirmam ação de cubanos no Suriname”, São Paulo, 22/12/1982.

_____. (1983a) “Bouterse matou dois de seus opositores”, São Paulo, 5/6/1983.

_____. (1983b) “Missão no Suriname afastou ‘cubanização’”, São Paulo, 20/4/1983.

_____. (1983c) “Embaixador cubano sai do Suriname”, São Paulo, 27/10/1983.

_____. (1986) “Suriname tem ajuda militar da Líbia”, São Paulo, 17/12/1986.

FOLHA DE S. PAULO. (2008) “Mais!: Especial crise colombiana-equatoriana”, São Paulo, 9/3/2008.

_____. (1982a) “Forças Armadas do Surinã dão golpe e assumem poder”, São Paulo, 6/2/1982.

_____. (1982b) “No Surinã, um sargento lidera golpe de Estado”, São Paulo, 12/3/1982.

_____. (1982c) “EUA forçam primeiro passo para abrir as negociações”, São Paulo, 7/4/1982.

_____. (1982d) “No Surinã, Exército assume plenos poderes”, São Paulo, 9/12/1982.

GLOBO, O. (1980a) “Rebelião de sargentos derruba Governo do Suriname”, Rio de Janeiro, 26/2/1980.

_____. (1980b) “Sargentos prometem entregar o poder aos civis no Suriname”, Rio de Janeiro, 27/2/1980.

_____. (1980c) “Sindicalista pode integrar o novo governo do Suriname”, Rio de Janeiro, 3/3/1980.

_____. (1982a) “Militares do Suriname afastam premier civil”, Rio de Janeiro, 6/2/1982.

_____. (1982b) “Esquerda foi deposta no Suriname, dizem rebeldes”, Rio de Janeiro, 12/3/1982.

_____. (1982c) “Afonso Arinos: Brasil perde força moral se tomar partido”, Rio de Janeiro, 2/5/1982.

_____. (1982d) “Repressão no Suriname: Cuba e Nicarágua acusadas”, Rio de Janeiro, 14/12/1982.

JORNAL DA TARDE. (1982) “O fim do golpe no Suriname”, 15/3/1982.

JORNAL DE BRASÍLIA. (1980) “Golpe militar no Suriname”, Brasília, 26/2/1980.

_____. (1982) “Inglaterra e Argentina deslocam tropas navais para as Ilhas Malvinas”, Brasília, 1/4/1982.

_____. (1983) “Suriname cumpre sua parte no jogo”, Brasília, 15/6/1983.

JORNAL DO BRASIL. (1980a) “Sargentos dão golpe e tomam poder em Suriname”, Rio de Janeiro, 26/2/1980.

_____. (1980b) “Suriname sob censura é controlado por sargentos”, Rio de Janeiro, 27/2/1980.

_____. (1980c) “Suriname suspende eleições e não diz quando serão feitas”, Rio de Janeiro, 29/2/1980.

_____. (1982a) “Militares tiram Presidente e controlam o Suriname”, Rio de Janeiro, 6/2/1982.

- _____. (1982b) “Inglaterra diz na ONU que teme invasão das Malvinas”, Rio de Janeiro, 2/4/1982.
- _____. (1982b) “Esquerdização e repressão no Suriname preocupam EUA”, Rio de Janeiro, 26/12/1982.
- _____. (1983a) “Mistérios demais”, Rio de Janeiro, editorial do dia 22/4/1983.
- _____. (1983b) “Suriname dá 14 dias para Cuba retirar diplomatas”, Rio de Janeiro, 27/10/1983.
- _____. “Suriname assinou acordo militar com governo líbio”, Rio de Janeiro, 17/12/1986.
- TRAA, Martin Van. (1975) “O Surinã Independente”, Folha de São Paulo, São Paulo, 2/12/1975.
- VEJA. (1997) “Memórias do SNI: O general Medeiros faz revelações sobre o governo Figueiredo, a Guerra das Malvinas e o Suriname”, 9/7/1997, p. 54-59.

Páginas da internet

- BRITISH BROADCASTING CORPORATION (BBC). (2008) “Suriname, um país distante do Brasil”, emissão radiofônica. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/bbc/2008/03/14/ult2363u9730.jhtm>>. Acesso em: 14/3/2008.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), Brasil. (2008) “Países@”, página com dados estatísticos de todos os países do mundo. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/paisesat>>. Acesso em: 15/7/2008.
- MRE (Ministério das Relações Exteriores), Brasil. (2008) “Divisão de Fronteiras”. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/daa/df.htm#item16>>. Acesso em: 19/6/2008.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). (2008) “United Nations Special Committee on Decolonization Draft Resolution”, 15/6/2006. Disponível em: <<http://www.un.org/News/Press/docs/2006/gacol3140.doc.htm>>.